



Document disponible sur le site de l'Observatoire en économie sociale, en développement régional et en organisation communautaire : <http://www.uqo.ca/observer>

**DÉVELOPPEMENT INTERNATIONAL :
LES NOUVEAUX PARAMÈTRES DE
L' « APRÈS-GUERRE FROIDE »**

par Daniel Tremblay

*en collaboration avec
Erik Martel et Francis Pigeon*

Note sur l'auteur :

Daniel Tremblay est politicologue et professeur à l'Université du Québec en Outaouais (UQO) et membre de la CRDC. Monsieur Tremblay est aussi membre de l'axe international de l'Alliance de recherche université-communauté/Innovation sociale et développement des communautés (ARUC-ISDC) de l'UQO.

Note sur les collaborateurs :

Erik Martel et **Francis Pigeon** sont diplômés de l'Université du Québec en Outaouais (sciences politique/développement international).

PUBLICATION CONJOINTE DE L'ALLIANCE DE RECHERCHE UNIVERSITÉ-COMMUNAUTÉ/INNOVATION SOCIALE ET DÉVELOPPEMENT DES COMMUNAUTÉS (ARUC-ISDC) ET DE LA CHAIRE DE RECHERCHE DU CANADA EN DÉVELOPPEMENT DES COLLECTIVITÉS (CRDC)

SÉRIE : RECHERCHES, NUMÉRO 7

ISBN : 978-2-89251-322-6

JUILLET 2007

TABLE DES MATIÈRES

LISTE DES SIGLES ET AUTRES ABRÉVIATIONS.....	4
INTRODUCTION	5
LA «BONNE RÉPUTATION»	6
L'«OBJET» DISCOURS.....	7
PRÉSENTATION DES OIG RETENUES	10
Banque mondiale.....	10
PNUD.....	11
CAD	11
MÉTHODOLOGIE	12
Constitution du corpus	13
Mode d'analyse	13
DISCOURIR SUR LE DÉVELOPPEMENT, C'EST DÉJÀ DÉVELOPPER.....	14
PRÉDÉCESSEURS	16
NOS OBJECTIFS	19
DISCOURIR SUR LE DÉVELOPPEMENT EN PÉRIODE D'«APRÈS-GUERRE FROIDE»	20
ANALYSE	22
Marquer le changement.....	23
Lutter contre la pauvreté en contexte d'«après-guerre froide»	25
Réalités économiques, réalités humaines... réalités chiffrables	27
Régularité et transition	32
De nouvelles priorités ?.....	35
En quête de stabilité, de sécurité et de structuration	38
Inégalités	42
Temps d'arrêt	45
Prendre acte du changement, moduler et innover	47
Développer autrement: un rôle pour l'État?	50
Partenariat, savoir et consommation	54
Autre siècle, autre millénaire, autre... développement?	57
Affronter la pauvreté ou, du moins, lui «déclarer» la guerre	61
Le passé, l'avant-garde et l'avenir	65
Un souffle de confiance: consensus, démocratie et institutions	67
D'opportunités et d'échecs.....	70
Un optimisme inquiet : l'argent, la sécurité, la culture et les services	72
SYNTHÈSE	76
CADREURS ET CADRÉS.....	81
Survol contextuel	82

Perceptions et interprétations de l'«après-guerre froide».....	84
L'idée de «pauvreté» et celles de «lutte», de «combat».....	86
Nouveaux mots, nouvelles idées?	89
Le retour du refoulé... politique.....	92
Faut-il «faire» ou «dire» quelque chose?	94
RÉFÉRENCES BIBLIOGRAPHIQUES.....	96
APPENDICE - THÈMES GÉNÉRAUX DES RAPPORTS ANNUELS	105

LISTE DES SIGLES ET AUTRES ABRÉVIATIONS

AID:	Association internationale pour le développement
APD:	Aide publique au développement
AVCI :	Année de vie corrigée du facteur invalidité
BM:	Banque mondiale
CAD:	Comité d'aide au développement
CDI :	Cadre de développement intégré
DSRP:	Document stratégique de réduction de la pauvreté
FMI:	Fonds monétaire international
IDH:	Indicateur de développement humain
IDT:	Indicateur de développement technologique
IPF:	Indicateur de la participation des femmes
IPH:	Indicateur de pauvreté humaine
ISDH:	Indicateur sexospécifique du développement humain
NTIC :	Nouvelle technologie de l'information et de la communication
OCDE:	Organisation pour la coopération et le développement économiques
OIG:	Organisation intergouvernementale
OMC:	Organisation mondiale du commerce
OMD :	Objectifs du millénaire pour le développement
ONG:	Organisation non gouvernementale
ONGI :	Organisation non gouvernementale internationale
ONU:	Organisation des Nations unies
PAS:	Programme d'ajustement structurel
PED :	Pays en développement
PIB :	Produit intérieur brut
PNUD:	Programme des Nations unies pour le développement
URSS:	Union des Républiques socialistes soviétiques

En réalité, le développement a toujours été un concept équivoque, en partie mystificateur.

Pierre de Senarclens (2005)

[L]e pouvoir appartient toujours à celui qui sait se rendre maître des mots.

Gilbert Rist (1996)

Or s'il y a une chose que nos philosophes, «modernes» ou «postmodernes», ont en commun, par-delà les conflits qui les opposent, c'est cet excès de confiance dans les pouvoirs du discours.

Pierre Bourdieu (2003)

Introduction

Tout a été dit sur le développement international. C'est du moins l'impression que laisse, par son ampleur, la somme de travaux théoriques et empiriques consacrés à la question au cours des dernières décennies. Il est d'ailleurs facile de comprendre que l'on puisse afficher à l'égard du discours sur le développement international une certaine lassitude, voire du désabusement ou même du cynisme. Entre les réalisations et la rhétorique auxquelles a donné lieu le développement international depuis plus d'une cinquantaine d'années, le contraste a souvent été si frappant que notre sensibilité a peut-être fini par s'émousser. On s'étonne à peine de voir le développement présenté aujourd'hui comme une «croyance» (Rist, 1996) ou de se faire dire que nous sommes désormais entrés dans l'«ère du post-développement» (Nahavandi, 2003; Rahnema et Bawtree, 1997; Rist, Rahnema et Esteva, 1992).

Il y a, de façon évidente, du désenchantement dans cette façon d'aborder le thème du développement international. Si ce désenchantement épargne habituellement ceux qui en sont à leurs débuts dans la découverte de ce champ de réflexion et d'action, il faut bien admettre que le pessimisme, hélas, finit bien souvent par les rattraper. Les échecs ou les résultats mitigés des projets auxquels ils ont eux-mêmes participé peuvent y être pour quelque chose, mais la teneur du discours actuel sur le développement international suffit souvent à miner leurs espoirs avant même qu'ils aient essayé de les concrétiser.

On tentera ici, par une analyse du discours que tiennent sur le développement certaines des institutions internationales les plus influentes dans le domaine, de comprendre comment ce champ sémantique cherche néanmoins à se renouveler. Après plusieurs décennies d'une guerre froide où prédominait ce

que la littérature des relations internationales appelle un «monde bipolaire», les institutions internationales (ou organisations intergouvernementales, OIG) ont déployé beaucoup d'efforts pour ajuster leurs discours et leurs pratiques à un contexte mondial profondément transformé. Dans ce texte, on s'intéressera de façon plus précise à l'évolution comparée des discours que tiennent, sur le large thème du développement, et ce depuis le début des années 1990 jusqu'en 2004, la Banque mondiale (BM), le Programme des Nations unies pour le développement (PNUD) et le Comité d'aide au développement (CAD) de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE).

La période visée, même s'il est difficile de porter un jugement pleinement éclairé sur cette dernière faute de recul, est généralement considérée comme mouvementée. Commenant avec la fin de la guerre froide et marquée, entre autres, par les attentats du 11 septembre 2001, elle a été ponctuée de guerres internationales et civiles, de génocides, de crises financières majeures, de catastrophes naturelles, sans parler des inégalités socio-économiques qui se sont approfondies, le tout engendrant un sentiment d'insécurité à l'échelle planétaire. De façon plus positive, soulignons que cette période a aussi été marquée par une amélioration sensible des conditions de vie d'une bonne partie de la population mondiale, par une progression spectaculaire des technologies de l'information et de la communication, par un éveil et une mobilisation de ce que certains appellent déjà la «société civile internationale»... Bref, les paramètres du discours sur le développement international n'ont pas été, depuis le début des années 1990, ce qu'ils étaient au cours des années 1980, au moment où prédominait le «consensus de Washington», ou ce qu'ils étaient durant les années 1970, encore marquées par la montée du tiers-mondisme et portées par le projet d'un Nouvel ordre économique international.

La «bonne réputation»

Pour les OIG, tout comme pour chacun des pays qui en sont membres, l'image de marque est un objet de préoccupation majeure. De par leur nature, toutes les OIG sont issues d'un regroupement d'entités souveraines (rien à voir, donc, avec une quelconque fusion transnationale), principe dont les origines remontent au moins à l'instauration de l'ordre westphalien (1648). Rappelons que l'existence des institutions à vocation supranationale, beaucoup moins nombreuses que les OIG, n'affecte que partiellement la prédominance du principe de souveraineté sur le plan international. Les États qui sont membres d'entités supranationales (l'Union européenne est l'illustration par excellence de cette réalité) restent des États souverains. Et ce principe s'applique de manière plus intégrale encore aux OIG. La Charte de l'Organisation des Nations unies (ONU) et les statuts de chacun des organismes qui lui sont associés de près ou de loin précisent ou présupposent le respect de ce principe (Thwaites, 2004).

Par ailleurs, les OIG veulent généralement être reconnues pour ce qu'elles sont aussi, c'est-à-dire des organismes qui, malgré tout, ont une existence qui leur est propre. La reconnaissance des autres acteurs, par exemple de ceux qui composent ces sphères que l'on appelle, de manière assez floue dans les deux cas, le marché et la société civile, constitue donc un enjeu important pour la plupart des OIG. Leur existence, leur légitimité et leur pérennité découlent en bonne partie de cette reconnaissance. On peut donc dire que les OIG, dans la mesure où elles bénéficient de la reconnaissance des acteurs non étatiques, jouissent d'une autonomie relative par rapport aux États qui en sont membres. Il va de soi que cette autonomie varie énormément en fonction de plusieurs variables: sources, modes et niveaux de financement, nombre et puissance des États qui en sont membres, normes statutaires régissant l'adhésion et le *membership*, etc. Si toutes les OIG se préoccupent de leur image de marque, certaines s'en préoccupent davantage que d'autres, et davantage en certaines circonstances qu'en d'autres moments. Cela dit, même les OIG qui sont habituellement considérées comme les plus influentes et dont les assises sont les plus solides sur la scène internationale, par exemple le Fonds monétaire international (FMI) ou l'Organisation mondiale du commerce (OMC), soignent de plus en plus leur image de marque: sites internet, publications, exercices de relations publiques... Selon certains auteurs, depuis le début des années 1990, le souci accordé à l'image et à la réputation serait devenu particulièrement important au sein du monde des OIG (Jolly, Emmerij, Ghai et Lapeyre, 2004).

L'«objet» discours

Le discours, dans un tel contexte, prend une importance de premier plan. Ce qu'il dit, évidemment, mais aussi sa «manière de le dire». En fait, comme le souligne Dominique Maingueneau, analyser un discours, ce n'est s'intéresser «ni [à] l'«organisation textuelle» ni [à] la situation de communication, mais [à] ce qui les noue à travers un mode d'énonciation» (Maingueneau, 2002: 119). Et l'auteur d'ajouter que cette forme textuelle que constitue un «rapport» produit par une OIG, c'est aussi une «vitrine» pour cette OIG. Elle se montre par son discours et cherche donc à projeter d'elle-même une certaine image. Il faudrait toutefois attribuer beaucoup de pouvoir au discours et beaucoup d'efficacité à la rhétorique institutionnelle pour croire que les destinataires de ce discours décodent et comprennent exactement ce que veut exprimer l'énonciateur. Il y a peut-être autant de lectures possibles d'un discours qu'il y a de destinataires. Ces derniers, dit-on aujourd'hui, sont des partenaires ou des récepteurs actifs dans toute situation et tout acte de communication (Breton et Proulx, 2002; Meunier et Peraya, 2004).

Une telle affirmation, prise au mot, pourrait décourager l'effort d'analyse. Elle est toutefois moins étourdissante qu'il ne paraît. De fait, qui lit ce genre de documentation que constitue un rapport annuel d'OIG? Certainement pas le «grand public», si ce n'est de façon exceptionnelle. Les gens qui s'intéressent à de tels documents peuvent provenir de bien des milieux et posséder une grande

diversité de caractéristiques, mais il est certain que la lecture de ce genre discursif présuppose un intérêt pour l'OIG concernée: son mandat, sa gestion organisationnelle et financière, ses réalisations et performances (succès/échecs), son influence... Sans parler d'un public «expert», on peut à tout le moins parler d'un public «intéressé» composé, par exemple, d'étudiants, de chercheurs, de «représentants» d'une autre OIG, d'une ONG ou d'un État, d'activistes ou... d'analystes de discours!

Avant d'aller plus loin, précisons d'ailleurs que cette notion de «discours», qui est aujourd'hui employée de multiples façons, le sera ici d'une manière assez classique. Dans un dictionnaire précisément consacré à l'«analyse du discours» (Charaudeau et Maingueneau, 2002: 187-190), on souligne en l'occurrence que tout discours, comme c'est le cas de ceux auxquels on s'intéressera, possède les caractéristiques suivantes (voir aussi Maingueneau, 1998: 38-41):

-il *suppose une organisation transphrastique* puisque soumis à des règles d'organisation en vigueur dans une communauté déterminée;

- il *est orienté* en ce sens qu'il se construit en effet en fonction d'une fin, il est censé aller quelque part;

- il représente une *forme d'action* et vise donc comme toute énonciation [...] à modifier une situation,

- il *est interactif* dans la mesure où il suppose toujours la présence d'une autre instance d'énonciation à laquelle s'adresse le locuteur,

- il *est contextualisé*,

- *pris en charge* par une source,

- il *est régi par des normes* [...] comme tout comportement social,

- et *pris dans un interdiscours* où il cherche à se frayer un chemin.

Les discours auxquels on s'attardera ici ont tous pour «source» une OIG active dans le domaine du développement international («contextualisé»). Chacune de ces OIG possède des caractéristiques qui lui sont propres («doit se frayer un chemin») et sur lesquelles on reviendra un peu plus loin. Le pouvoir («modifier une situation») de chacune de ces OIG est fonction de multiples facteurs: puissance des États qui en sont membres, statut et mandat de l'institution, ressources matérielles et financières, compétences scientifiques et techniques, crédibilité («interactif») auprès des pays et des populations destinataires ainsi que des autres acteurs présents dans le même champ d'intervention, etc. Sans être les seuls acteurs à discourir sur le thème du développement international («interdiscours»), ces OIG occupent aussi bien individuellement que collectivement une place importante dans cette «communauté». Leurs discours respectifs sont «régis par les normes» de cette dernière, mais comme ils sont aussi «orientés» et qu'ils constituent une «forme d'action», on peut penser qu'en s'appliquant

à se «frayer un chemin» dans l'«interdiscours» sur le développement international, ils ne se contentent pas d'en appliquer les «normes».

Nous pensons que le pouvoir de chacun de ces discours (tel qu'il se présente dans les rapports annuels respectifs de la Banque mondiale, du PNUD et du CAD), soit sa capacité de «modifier la situation» en imposant son «orientation» à l'intérieur de l'«interdiscours» sur le développement international, découle non seulement des facteurs extradiscursifs identifiés dans le paragraphe précédent, mais aussi de son aptitude à produire et imposer ses propres «normes». Ce pouvoir correspond donc à l'influence (information et persuasion) qu'est susceptible d'exercer chacune de ces OIG sur l'«interdiscours» par lequel communiquent les acteurs qu'intéresse le développement international. Ces derniers constituent, en quelque sorte, une «communauté épistémique».¹

Il est tentant, sans doute, de croire que les OIG qui disposent des ressources extradiscursives (\$\$\$) les plus importantes sont aussi celles dont l'influence est la plus significative au sein de cette «communauté». Nous formulons toutefois l'hypothèse que le discours, en soi, est également source de pouvoir dans la mesure où les OIG, particulièrement dans le contexte nouveau et fluide de l'«après-guerre froide», ont à composer avec la multiplication et la diversification d'acteurs évoluant dans un espace de plus en plus global, transnational, complexe et pressé. L'information, pour des raisons d'ordre aussi bien technologique que culturel, joue aujourd'hui un rôle d'une importance inédite. Le discours, dans ce contexte, prend donc lui aussi une importance croissante. C'est à travers lui que sont produites, diffusées, «cosmétiquées», analysées, critiquées et éventuellement reformulées les «normes de l'interdiscours» sur le développement international. Notre objectif, ici, n'est pas de chercher à mesurer l'influence du discours des trois OIG retenues au sein de la communauté épistémique du développement international. En analysant leurs discours, nous postulons toutefois que cette influence existe bel et bien. Il faut avoir bien peu fréquenté l'«interdiscours» sur le développement international pour ne pas avoir remarqué que l'on y fait régulièrement référence aux discours de la Banque Mondiale, du PNUD et du CAD, prenant même souvent la peine de les citer et de les commenter. N'est-ce pas là un indice factuel de l'influence que peuvent exercer ces discours?

¹ L'expression «communauté épistémique» peut être utilisée de diverses façons. John G. Ruggie (1998) l'emploie par exemple pour évoquer l'existence de «réseaux transnationaux d'experts» dans un domaine donné. Dans ce contexte-ci, elle nous apparaît commode à condition d'y inclure, en plus des «experts du développement», l'ensemble des acteurs qui contribuent aujourd'hui à la conceptualisation du développement international. Cette «communauté» se compose par exemple d'organisations de la société civile, d'activistes et, de plus en plus, d'acteurs provenant de l'hémisphère Sud et des milieux dits «alternatifs». Il va de soi que le «pouvoir», au sein de cette «communauté», est inégalement réparti comme c'est le cas dans d'autres champs d'intérêt et d'action. Comme on le verra, il serait cependant difficile de comprendre l'évolution des discours analysés ici sans adopter une conception assez large de cette «communauté épistémique du développement international». Dans un domaine comme celui-là, la notion d'«expertise» ne peut être conçue de manière étroite. Pour une réflexion intéressante sur ce qui distingue les notions de «communauté épistémique» et de «mouvement social», voir Porta et Diani, 2006 : 28.

Présentation des OIG retenues

Dans cette section, on procédera à une présentation sommaire et descriptive des trois OIG dont le discours sera analysé. Plus loin, au fur et à mesure que l'analyse le justifiera, s'ajouteront à cette description des éléments d'information plus contextuels et, au besoin, des références et des commentaires de nature plus «critique», dans la mesure où ils apparaîtront utiles à l'analyse discursive. Il est à noter que les informations rapportées ici sont généralement tirées des sites internet produits et gérés par chacune des OIG retenues.

Banque mondiale

Cette OIG a vu le jour en 1944 et est issue, comme le Fonds monétaire international (FMI), de décisions prises lors de la conférence internationale de Bretton Woods. Initialement appelée Banque internationale pour la reconstruction et le développement, son mandat a évolué au fil des décennies. En simplifiant, disons que le gros de ses activités consiste aujourd'hui à prêter de l'argent - à des taux d'intérêt inférieurs à ceux du marché - à des pays en développement pour les aider à réaliser des projets susceptibles de contribuer à leur développement. En 2004, la Banque mondiale avait ainsi consenti une aide globale de 20,1 milliards de dollars au profit de 245 projets. Sa participation au développement est toutefois plus large puisqu'elle affirme être impliquée dans plus de 1 800 projets (début 2005). La Banque mondiale est formellement associée au système onusien, mais elle jouit d'une très forte autonomie au sein de ce dernier. Cela dit, elle précise ne pas être une «banque» au sens traditionnel du terme et se présente comme une des agences spécialisées de l'ONU. Son siège social est situé à Washington, 185 pays en sont membres et elle mobilise des effectifs d'environ 10 000 personnes dont une partie (environ 3000) travaille dans l'un des 109 pays où elle a des bureaux. Si la majeure partie de son soutien financier prend la forme de prêts à long terme et à «faibles taux d'intérêt», elle accorde aussi des prêts sans intérêt (prêts "concessionnels" ou à conditions privilégiées) et des subventions aux pays les plus pauvres. C'est en fait par le biais de l'une de ses composantes, l'Association internationale pour le développement (AID) qui a vu le jour en 1960 et dont 164 pays sont membres, qu'elle accorde cette aide à des pays dont le revenu annuel per capita, en 2002, était inférieur à 865\$. L'argent utilisé pour les prêts à «faibles taux d'intérêt» accordés par la Banque provient principalement des marchés financiers internationaux, alors que les prêts sans intérêt et les subventions accordés par l'AID proviennent de contributions des pays les plus riches. La gouverne de l'organisme - toutes composantes confondues - repose sur un système de votation pondéré en fonction de la contribution financière (part) des pays les plus riches. En ordre décroissant (début 2005), les États-Unis, qui se situent loin devant le Japon et, dans un troisième «peloton», l'Allemagne, le Royaume-Uni et la France. En plus de nombreux documents qui jouissent d'une diffusion assez large, la Banque mondiale publie chaque année son *Rapport sur le développement dans le monde*. Il est connu que cette OIG joue un rôle de premier plan dans le champ du développement international. Une

ONG québécoise soulignait récemment que la Banque mondiale «est aujourd’hui devenue le grand chef d’orchestre de la plus grande partie de l’aide au développement» (Hazel, 2006 : 18).

PNUD

Il a été créé en 1965 et se présente maintenant, dans les termes employés par son Administrateur, comme le «réseau de développement des Nations unies». Le PNUD, au début de l’année 2005, se dit présent «sur le terrain dans 166 pays, les aidant à identifier leurs propres solutions aux défis nationaux et mondiaux auxquels ils sont confrontés en matière de développement». Cette présentation, comme on peut le constater, met l’accent sur la dimension «réseautage». Le PNUD est aussi connu pour sa contribution «technique» au développement international («Notre réseau réunit des compétences spécialisées...»). Il «coordonne» les interventions de l’ONU en faveur du développement et «entreprend également d’importants travaux de plaidoyer». L’exemple que donne l’organisme pour illustrer cette assertion est celui du *Rapport mondial sur le développement humain* dont il «commandite la publication annuelle» et «qui oriente le débat mondial sur les grandes questions du développement, fournit de nouveaux instruments de mesure, effectue des analyses novatrices et émet des propositions de politiques prêtant souvent à controverse». Par ailleurs, le PNUD contribue aussi financièrement au développement international, souvent sous forme d’«actions subventionnées», mais à une échelle qui n’a rien de comparable avec ce que fait la Banque mondiale qui dispose de beaucoup plus de ressources. Le PNUD, à l’instar de la plupart des autres agences et programmes de l’ONU, est administré de manière à ce que le poids des pays membres soit «égalitaire». L’organisme possède environ 130 bureaux à travers le monde et son siège social se trouve à New York.

CAD

Fondé en 1961, le CAD est l’un des «comités spécialisés» de l’OCDE, mais on dit de lui qu’il jouit d’un niveau d’autonomie plus important que la plupart des autres entités que regroupe cette OIG (Masujima, 2004). Il «adopte des orientations qui font autorité, auxquelles ses Membres se réfèrent dans la conduite de leurs programmes de coopération pour le développement». Le CAD se distingue de la Banque mondiale et du PNUD par le fait qu’il se concentre principalement sur l’aide bilatérale au développement et qu’il n’accorde pas directement de financements.² La Banque mondiale et le PNUD, pour leur part, sont plus actifs dans le domaine de l’aide multilatérale. L’OCDE regroupe 30 pays et entretient des «relations de travail avec plus de 70 autres pays». Son secrétariat général se trouve à Paris et emploie près de 2 000 personnes. L’organisme est financé par ses membres, la

² Rappelons que l’ONU, au début des années 1970, avait fixé 0,7% du PIB comme objectif pour l’aide au développement international. Cet objectif n’a été atteint ou dépassé que par quelques pays. En simplifiant, et pour se limiter à la période couverte par la présente analyse, on peut dire que l’effort international a eu tendance à diminuer durant une bonne partie des années 1990 pour connaître un certain redressement par la suite.

contribution de chacun d'eux étant fonction de son poids économique. Les pays membres de l'OCDE jouissent d'un niveau de développement relativement élevé et, souligne-t-on, sont «tous attachés à la démocratie et l'économie de marché». Le CAD publie chaque année un rapport intitulé *Coopération pour le développement*. Dans un ouvrage publié en 2004, le groupe altermondialiste Attac écrit au sujet de cette OIG : «Le Comité d'aide au développement dont les 23 membres sont à l'origine de plus de 90% de l'aide publique au développement, est l'organisme phare des pays riches dans la concertation et l'innovation pour l'aide au plan global» (Harribey, 2004 : 89).

Méthodologie

Certaines méthodes et techniques utilisées dans le domaine de l'analyse du discours, principalement celles d'inspirations psycholinguistique et sociolinguistique, sont relativement complexes. L'expression «analyse du discours» a vu le jour au cours des années 1950, mais c'est vers la fin des années 1960 que l'on a commencé à voir se multiplier les travaux se réclamant de ce champ de recherche. Ce dernier est traversé par de nombreuses tendances, certaines s'intéressant surtout au vocabulaire (lexicologie et lexicométrie), d'autres à l'argumentation (ou rhétorique), d'autres à l'énonciation («appropriation» de la langue par un sujet), d'autres à la conversation (ou interactions verbales), d'autres encore à la dimension pragmatique (le discours appréhendé comme une forme d'action). Et cette liste est incomplète. Dans ce contexte-ci, la méthode utilisée se veut simple et n'aspire pas, comme cherchent à le faire certains spécialistes de l'analyse discursive, à décortiquer dans le détail les discours étudiés.

Nous associons notre démarche au courant de l'«analyse critique du discours» (Toolan, 2002). Ce courant «vise à étudier - pour les faire évoluer - les formes de pouvoir qui s'établissent à travers le discours [...]» (Charaudeau et Maingueneau, 2002: 44). Plus explicitement, l'«analyse critique du discours» s'intéresse aux fonctions normatives (persuasion, prescription, légitimation, reproduction...) que jouent les discours dans les rapports de pouvoir qu'instaurent et entretiennent les élites et les institutions dominantes (Dijk, 1993). En effet, sans présumer que leurs discours réussissent forcément à prévenir ou contenir tout effort de résistance de la part des destinataires, l'«analyse critique» postule par contre qu'il y a toujours, dans les discours des élites et des institutions dominantes, l'exercice d'une forme de pouvoir,³ ce dernier découlant de l'inégalité des acteurs sociaux participant au processus de communication. On aura compris que les discours qui seront analysés ici représentent, dans notre esprit, des discours d'institutions qui sont dominantes au sein de la communauté épistémique du développement international (voir par exemple Thompson, 2004).

³ Certains auteurs vont même jusqu'à écrire: «En science politique, le discours tenu par les acteurs est un matériau d'une importance capitale, plus significatif peut-être que les actes accomplis, puisque l'observateur a moins connaissance de ces derniers» (Boudreau et Perron, 2002: 61).

Constitution du corpus

Font partie du corpus analysé ici tous les «résumés» (*Abrégé du Rapport sur le développement dans le monde* de la Banque mondiale; *Vue d'ensemble du Rapport mondial sur le développement humain* du PNUD; *Vue d'ensemble par le Président* du CAD) figurant au début de chacun des rapports annuels publiés par les trois OIG retenues, et ce, depuis 1990 jusqu'en 2004. La terminologie utilisée dans chacun de ces documents fluctue à l'occasion (*sommaire, abrégé, vue d'ensemble, vision...*), mais ils commencent presque⁴ tous par une section généralement assez brève (quelques pages) dans laquelle on retrouve une synthèse du rapport qui suit. Nous partons du principe que cette section, de par sa nature et parce qu'elle précède la version intégrale du rapport lui-même, constitue un bon échantillon (dont le «représentativité» est toutefois impossible à quantifier) du discours que tient l'OIG concernée sur sa vision, ses orientations, ses priorités et, éventuellement, sur ses projets et réalisations en matière de développement. Cela dit, il va de soi que l'exercice de synthèse que présuppose ce genre de production oblige les organismes à faire des choix. Nous ne pouvons donc présumer que les «résumés» analysés rendent pleinement justice à la complexité et à la subtilité des propos et arguments que l'on retrouve dans chacun des rapports. Il faut toutefois rappeler que ce sont les organismes eux-mêmes qui assument la facture et le contenu aussi bien des rapports que de leurs «résumés». Les choix dont résultent ces derniers sont donc ceux des OIG et font ainsi intégralement partie de leurs discours.

Mode d'analyse

Ces discours ont été analysés sur le mode de l'interrogation. De façon plus explicite, l'objectif de l'analyse était de chercher à répondre aux questions générales suivantes...

- Quelle vision du développement chacun de ces discours propose-t-il?
- Y a-t-il évolution de cette vision au fil des années?
- Le cas échéant, quelles sont les facteurs (intradiscursifs et interdiscursifs) susceptibles d'expliquer cette évolution?
- Dans quelle mesure et en quel sens les visions respectives du développement proposées par ces OIG convergent-elles ou divergent-elles?
- Peut-on identifier des indices permettant de conclure que ces discours s'influencent réciproquement? Si oui, lesquels?

⁴ Pour une raison qui n'est généralement pas indiquée, quelques éditions (rapports 1999 et 2001 du CAD; rapport 1996 de la Banque mondiale) ne comportent pas de «résumé» à proprement parler. Nous avons alors retenu, pour constituer le corpus analysé ici, la ou les premières sections des éditions concernées qui s'apparentaient le plus à un «résumé» (en mettant en parallèle les éditions concernées avec celle de l'année précédente et celle de l'année suivante).

Chacun des «résumés» produits par les trois OIG, comme on pourra le constater en poursuivant cette lecture, a à son tour été «résumé» de manière à rassembler les éléments d'information pouvant permettre de répondre à ces questions. Cette «analyse», qui est d'abord présentée dans un ordre simplement chronologique, occupe la majeure partie du présent rapport. Elle est complétée par une longue section destinée à situer les discours analysés dans le contexte où ils ont été produits. Dans l'optique d'une «analyse critique du discours», cette démarche est essentielle puisque l'un des buts poursuivis, comme nous l'avons vu, est de mettre au jour «les formes de pouvoir qui s'établissent à travers le discours». De façon évidente, la seule comparaison ou même confrontation des discours produits par les trois OIG ne permet pas de pousser cette dimension de l'analyse aussi loin qu'elle peut l'être lorsque l'on se réfère aux «conditions de production» de ces discours. Par ailleurs, l'analyse attentive et rigoureuse de ces derniers s'avère tout aussi essentielle parce qu'en l'escamotant, on s'expose à verser soi-même dans un discours militant qui, tout en possédant bien sûr sa propre légitimité, ne peut avoir par contre une prétention analytique. Dans le cas qui nous occupe, cette question se pose avec acuité car les discours, les politiques et les pratiques des institutions internationales en matière de développement ont fait l'objet de critiques très sévères et incessantes au cours des dernières décennies. On sait que la mouvance altermondialiste, pour ne nommer que celle-là, a dans sa ligne de mire plusieurs OIG actives dans le domaine du développement...

Discourir sur le développement, c'est déjà développer

Dans l'esprit de bien des gens, et ils sont nombreux au sein de la communauté épistémique du développement international, discourir sur le sujet n'équivaut guère plus qu'à palabrer, dans le plus mauvais sens du terme. Le thème du développement international fait en effet l'objet de discours incessants, particulièrement depuis la fin de la Seconde Guerre. Il est d'ailleurs courant, lorsque l'on veut dresser le bilan de ce qui s'est fait en développement international au cours des dernières décennies, de souligner le contraste entre l'inflation discursive et la médiocrité des résultats obtenus. Et nombreux sont ceux qui estiment que le verbiage que suscite le développement international sert largement à masquer les échecs qu'il a engendrés.

Cette attitude, que certains ne qualifieraient même pas de critique mais tout simplement de pragmatique, est compréhensible. Elle découle de désillusions, de frustrations, de dénonciations qui ne changent cependant rien au fait que le développement international, comme tout champ d'activité, ne peut exister sans «référentiel» (Faure, Pollet et Warin, 1995). Les discours en sont à la fois l'indice et le producteur. On peut n'y voir que bavardage, mais il est en même temps impossible pour l'être humain de s'engager dans une activité quelconque, individuelle ou collective, sans chercher à lui donner sens, sans communiquer. Les pratiques discursives remplissent donc de multiples fonctions, certaines plus avouables, d'autres difficilement évitables: décrire, commenter, expliquer, convaincre, endoctriner, mobiliser, chloroformer... Les discours produits dans le cadre du développement

international, de ce point de vue, ne sont pas différents de ceux que l'on retrouve dans les autres champs de l'activité humaine: politique, scientifique, religieux, juridique, médiatique, etc.

Les discours institutionnels sur le développement international, puisque c'est à eux que l'on s'intéresse ici, possèdent eux aussi des caractéristiques que l'on retrouve dans les autres champs de l'activité humaine. Ces discours, comme l'ont expliqué de différentes façons plusieurs chercheurs au cours des dernières décennies (Bourdieu, Foucault, Austin, Searle...), incarnent des formes de savoir qui sont aussi des formes de pouvoir. Nos sociétés, dit-on, fonctionnent de plus en plus à l'information et à la communication (Breton et Proulx, 2002). On n'a jamais accordé autant d'importance à la représentation et à l'image, comme en témoigne par exemple la gigantesque littérature parue, au cours des dernières années, sur les thèmes de la publicité, des relations publiques et du *marketing*. Les nouvelles technologies, sauf dans la communauté assez spécialisée des «technologues», fascinent moins pour les prouesses techniques qu'elles permettent de réaliser que pour leur aptitude à véhiculer des messages de mieux en mieux et de plus en plus rapidement formulés, diffusés et décodés. S'il y a des risques à tout cela, et il y en a, ce sont ceux de la surabondance, de la surconsommation, de la surexposition... Le développement international en est d'ailleurs un bon exemple. Ce n'est pas en soi le discours sur le développement international qui pose problème, c'est éventuellement sa monotonie, sa vacuité, sa prévisibilité, sa stéréotypie, son dogmatisme...

Comme on peut le constater, ce n'est pas sans *a priori* que sera abordée ici l'analyse des discours institutionnels sur le développement international. Il faudrait venir d'une autre galaxie ou s'être enfoui la tête sous le sable pendant un bien long moment pour ne pas savoir que ces discours font l'objet de vives critiques. C'était le cas pendant la guerre froide et ce l'est toujours. Même si advenait l'ère du post-développement que souhaitent certains, il est difficile de croire que les discours qui auraient pris le relais du développement puissent échapper bien longtemps à la critique. Là n'est pas le problème. Il est au contraire souhaitable que de tels discours soient examinés de façon critique et que puissent s'exprimer les points de vue divergents sur ces matières.

Par contre, à partir du moment où l'on revendique une position analytique comme c'est le cas ici, on se met dans l'obligation de rendre aussi transparent et rigoureux que possible le cadre d'analyse utilisé. Ce dernier, nous l'avons précisé, se veut critique. Il ne l'est cependant pas au point de voir dans les discours analysés un simple bavardage ou une vaste opération de mystification qui serait destinée, par exemple, à occulter les problèmes que rencontrent les OIG dans leurs activités de développement. Les discours institutionnels sur le développement international ne se situent pas en marge de ce dernier, ils en font intrinsèquement partie. Il faut donc les prendre au sérieux et ne pas y voir que pure idéologie. Une position initiale qui se veut radicale sur le plan critique peut rapidement déboucher sur le cynisme et l'«analyse» devient alors elle-même idéologie (Nederveen Pieterse,

2000). Ce n'est pas la position qui sera adoptée ici. Personne, bien sûr, ne peut prétendre à une objectivité parfaite, mais le fait de prendre au sérieux les discours qui seront analysés, de chercher à trouver des éléments de réponse aux questions posées plus haut, devrait déjà nous aider à ressortir de l'exercice sans être forcé de conclure que tous ces discours ne sont que du vent.

Discourir sur le développement, c'est développer. Développer, bien sûr, ce n'est pas que discourir, mais c'est aussi discourir. En dépit de ce que pensent les plus chauds partisans du pragmatisme, de l'«action sur le terrain», de l'«intervention auprès et, mieux encore, avec le vrai monde», il n'y a pas de choix à faire entre le discours et l'action puisqu'il n'y a pas d'action sans discours et que discourir c'est déjà agir. Aucune des OIG dont le discours sera analysé ici n'est inactive en matière de développement international et ce serait leurrer le lecteur de vouloir le convaincre que leur action se limite à discourir. Le «vrai monde», du reste, passe lui aussi une très large partie de son quotidien à discourir. À trop vouloir faire preuve de pragmatisme, sur un sujet comme celui-ci, on court le risque de finir par faire plutôt preuve de... populisme.

Prédécesseurs

En voulant analyser le discours de quelques OIG sur le thème du développement international, nous n'innovons pas. C'est même un sujet sur lequel il s'est effectué bon nombre de recherches au cours des dernières années. Avant de préciser en quoi notre propre démarche se distingue du lot, jetons un oeil sur quelques-unes des analyses publiées depuis le début des années 1990. Cela dit, soulignons qu'il s'est réalisé des recherches fort intéressantes sur le sujet pendant la période de la guerre froide. En 1988, Pierre de Senarclens publiait par exemple un ouvrage qui, sans constituer une analyse discursive au sens strict de l'expression, propose entre autres une synthèse fort intéressante de l'évolution du discours onusien sur le développement. L'auteur ne s'oblige pas - du moins, pas explicitement - à utiliser une méthodologie très précise en matière d'analyse discursive, mais il exploite avec habileté les possibilités qu'offre l'analyse critique de l'idéologie, des concepts et de la terminologie pour mettre au jour les caractéristiques de la dialectique onusienne (Senarclens, 1988). Des travaux plus récents, consacrés à l'évolution de la contribution de l'ONU au domaine de la réflexion et de la pratique du développement international, présentent une «analyse» nettement moins critique de cette réalité (Jolly, Emmerij, Ghai et Lapeyre, 2004).

Un ouvrage dirigé par Gilbert Rist (2002) propose pour sa part plusieurs analyses discursives de documents publiés par diverses OIG au cours des dernières années (Banque mondiale, PNUD...), et ce, sous des angles conceptuels et méthodologiques différents. Ces analyses ont toutefois un point en

commun, en ce sens qu'elles adoptent un point de vue fort critique à l'égard des discours analysés.⁵ Rist, d'ailleurs, donne le ton dès le début de l'ouvrage en se disant «agacé» par la «vacuité de la rhétorique internationale» sur le «développement». Au fil du livre, ce discours s'attire de nombreux commentaires et qualificatifs peu flatteurs: «formules stéréotypées» et «abstraction la plus totale» aux yeux de Rist, «langue de coton» selon Marie-Dominique Perrot, «étrange angélisme» pour Dominique Maingueneau. Sans que l'étiquette soit revendiquée d'une manière systématique, le ton de l'ouvrage n'est manifestement pas étranger à l'optique du post-développement qui, on le sait, est un courant de pensée très critique à l'égard du concept même de «développement» et qui porte un intérêt particulier aux discours qui se tiennent sur le sujet (voir notamment: Brigg, 2002; Escobar, 1995 et 2004; Latouche, 1991; Nederveen Pieterse, 2000; Nustad, 2001; Rahnema et Bawtree, 1997; Ziai, 2004). Si cette optique a séduit plusieurs chercheurs au cours des années 1990, elle a aussi fait l'objet de commentaires plus critiques (Gardner et Lewis, 2000; Lehmann, 1997).

Pour des raisons évidentes, les analyses qui sont les plus susceptibles de nous intéresser et certainement aussi de nous être utiles, sont celles qui ont été consacrées aux discours des OIG que nous avons nous-mêmes retenues; particulièrement les analyses portant sur les rapports annuels publiés par ces OIG. La décennie 1990 a été féconde en ce domaine. Dans les lignes qui suivent, on n'évoquera que sommairement et rapidement les analyses recensées. Au besoin, leurs résultats seront par contre régulièrement utilisés au fur et à mesure que nous progresserons dans notre propre analyse.

Ce sont les rapports annuels de la Banque mondiale qui ont le plus souvent retenu l'attention des chercheurs. Rien d'étonnant à cela puisque la Banque mondiale se présente et est effectivement considérée, même par ceux qui le déplorent, comme l'OIG la plus influente au sein de la communauté épistémique du développement international. La plupart des analyses discursives consacrées aux documents produits par la Banque mondiale portent sur quelques productions, privilégient une approche comparative (inter-documentaire) et mettent l'accent sur un ou quelques thèmes (celui de la «lutte contre la pauvreté» prédomine nettement). Certaines recherches, comme ce sera le cas ici, s'intéressent cependant à l'évolution du discours de la Banque mondiale. Il est certain que les rapports annuels de l'organisme représentent, dans cette perspective, un corpus privilégié. Des chercheurs britanniques (Mawdsley et Rigg, 2002 et 2003) ont par exemple analysé les «stratégies discursives» déployées par la Banque mondiale dans ses rapports annuels sur une période de vingt-trois années (1978 à 2000)! Ces chercheurs ont même poussé l'ambition jusqu'à retenir comme corpus l'ensemble du texte que comportent ces rapports (environ 4 000 pages). Une autre recherche, de moindre envergure mais portant tout de même sur une période d'une dizaine d'années (1985-1995), a été

⁵ Pour une analyse également fort critique du discours que tiennent diverses organisations internationales (OMC, Banque mondiale, OCDE, Commission européenne) sur le thème de l'«éducation», voir Laval et Weber, 2002.

consacrée à l'évolution du discours qu'a tenu la Banque mondiale sur le rôle des femmes et de la famille dans la prestation de «services» (santé, logement, éducation...) (Unterhalter, 1996).

Certaines des analyses recensées, en adoptant une approche très différente de la démarche décrite dans le paragraphe précédent, ne s'attardent qu'à un seul rapport annuel de la Banque mondiale. Le Rapport 2000/01, qui a pour titre *Combattre la pauvreté*, s'est attiré l'attention de plusieurs chercheurs (Chambers, 2001; Cling, 2002; Hubbard, 2001; Maxwell, 2001; Moore, 2001; Moser, 2001; Shepherd, 2001; Wade, 2001a et 2001b). Parmi les facteurs à l'origine de cet intérêt, mentionnons d'abord l'importance du thème abordé, le fait que ce dernier avait également été retenu par la Banque mondiale pour ses rapports annuels de 1980 et de 1990 (ce qui ouvre la porte aux analyses comparatives, voir Cling, 2002; Mosley, 2001)⁶ et, de façon plus conjoncturelle, le fait que la préparation du rapport 2000/01 avait été précédée d'une vaste «consultation» (ciblant d'abord les victimes de la pauvreté) internationale sur le sujet. Ajoutons à cela que le rapport 2000/01 a été présenté comme étant porteur, pour la Banque mondiale, d'une vision renouvelée du développement, surtout en ce qui a trait à son analyse de la pauvreté. Et soulignons enfin que la préparation de ce rapport a aussi donné lieu à la démission, fort remarquée, du principal responsable de sa rédaction (Ravi Kanbur). Bref, plusieurs ingrédients sont réunis pour faire de ce rapport un objet d'analyse «intéressant».

Ce n'est cependant pas le seul rapport annuel de la Banque mondiale à s'être attiré l'attention des chercheurs. Par exemple, le rapport de 1997, qui s'intéresse au rôle de l'État, a lui aussi été remarqué dans la mesure où on y a vu, après la décennie de l'ajustement structurel (années 1980) et quelques années après la fin de la guerre froide, un apparent regain d'intérêt pour une question que la Banque mondiale avait sciemment délaissée depuis un bon moment déjà (Boer, 1997). D'autres rapports annuels de la Banque mondiale ont suscité un intérêt particulier de la part des chercheurs, par exemple le rapport de 1990 consacré lui aussi à la pauvreté (Corten, 1998), le rapport de 1992 portant sur le thème de l'environnement (Taylor, 1993) ou le rapport de 1998 sur le rôle de la connaissance dans le développement (Kealing, 1999; Mehta, 2001).

Si les rapports annuels de la Banque mondiale sont ceux qui ont été le plus souvent analysés, ceux du PNUD ont également éveillé beaucoup d'intérêt, sans cependant faire l'objet d'une analyse aussi fréquente et poussée que ceux de la Banque mondiale. Il faut rappeler que les rapports annuels du PNUD suscitent l'intérêt de plusieurs médias à chaque fois qu'ils sont publiés, mais généralement moins pour leur discours que pour leur classement des pays selon le fameux Indicateur de développement humain (IDH). De nombreux travaux scientifiques ont été consacrés à ce dernier, mais

⁶ Le thème de la pauvreté teinte en fait l'ensemble du discours de la Banque mondiale depuis de nombreuses années (Lautier, 2002).

on ne s'y attardera pas ici dans la mesure où ce n'est pas au discours du PNUD que s'intéressent ces travaux. Cela dit, précisons que certaines recherches réalisées dans une optique comparative ont mis en parallèle les rapports annuels du PNUD et de la Banque mondiale. C'est le cas, par exemple, d'une recherche portant sur les «analyses de la pauvreté» proposées par les deux OIG à l'issue des années 1990 (Benicourt, 2001). Dans un article récent, Kristen Timothy s'intéresse pour sa part au discours que tient le PNUD sur le thème de la «sécurité humaine» dans son rapport annuel de 1994 (Timothy, 2004).

Pour ce qui est des rapports annuels du CAD, ils n'ont pas fait, à notre connaissance, l'objet d'analyses discursives (voir néanmoins Masujima, 2004). Si de telles analyses existent, nous n'avons pu en trouver la trace. Dans la littérature sur le développement international, par contre, il arrive assez fréquemment que des auteurs fassent référence aux publications du CAD. On attribue même une grande importance à certaines de ces publications, par exemple au document intitulé *Le rôle de la coopération pour le développement à l'aube du XXI^e siècle* que publiait le CAD en 1996 (Hatcher, 2003a et 2003b; Thérien, 2001).

Nos objectifs

Nous disions au début de la section précédente qu'en voulant analyser le discours d'OIG actives dans le domaine du développement international, nous ne prétendons pas innover. Ce sujet, comme on peut le constater, intéresse en effet les chercheurs depuis un bon moment. Par contre, ce qui se dégage de cette brève recension des écrits, c'est aussi que ce champ de recherche est loin d'être saturé. Par le biais des questions identifiées plus haut (sous-section *mode d'analyse*), les principaux objectifs poursuivis dans le cadre de la présente analyse sont les suivants:

- identifier les thèmes qui prédominent au sein des discours tenus par les OIG retenues depuis le début de l'«après-guerre froide» jusqu'à aujourd'hui,
- essayer de mettre au jour la logique qui gouverne l'évolution de chacun de ces discours (analyse diachronique),
- identifier les convergences et les divergences entre ces discours (analyse synchronique).

Conformément aux principes qui sous-tendent l'«analyse critique du discours», mais en nous appuyant essentiellement sur les résultats des analyses effectuées dans le cadre de cette recherche, nous n'hésiterons pas à faire référence au contexte dans lequel sont produits ces discours. Ce contexte fait partie de ce que l'on appelle, dans le champ de l'analyse discursive, les «conditions de production». L'«analyse critique du discours», comme nous l'avons vu, attribue à ce dernier des fonctions normatives qui s'inscrivent dans les rapports de pouvoir qu'instaurent et entretiennent les élites et les

institutions dominantes.⁷ À divers titres et à divers degrés, les OIG dont le discours sera analysé ici font effectivement partie d'une communauté épistémique au sein de laquelle elles exercent de l'influence. Notre objectif n'est pas de cerner et encore moins de mesurer cette influence. Cette dernière sera simplement postulée. À celui ou celle qui jugerait ce postulat déraisonnable, nous suggérons de consulter quelques «bases de données bibliographiques» informatisées, en utilisant simplement comme «mots-clés» le nom des organismes dont le discours sera analysé ici. Cet exercice donne une bonne idée de la présence de ces OIG au sein de la «communauté épistémique du développement international».

Discourir sur le développement en période d'«après-guerre froide»

Depuis la chute du mur de Berlin en 1989 et la disparition de l'Union soviétique en 1991, on peut dire que la littérature consacrée aux relations internationales oscille entre l'enthousiasme, l'inquiétude et la perplexité. Ces événements d'une extrême importance n'avaient guère été prévus par les observateurs et chercheurs des années 1980 ou, du moins, ne se sont pas produits au rythme et de la manière anticipés. Le paradigme «réaliste», nettement prédominant au cours de la période de la guerre froide, fait ainsi face depuis une quinzaine d'années à un très net regain d'intérêt pour ses concurrents théoriques: idéalisme, libéralisme, transnationalisme, constructivisme... On ne peut, dans le contexte de cet exposé, plonger au coeur de ces débats théoriques. Ils sont cependant d'une pertinence évidente pour nous aider à comprendre l'état et l'évolution du discours contemporain sur le développement international.

Avec les années 1990, selon certains, le discours sur le développement international aurait connu une véritable «réorientation» (Hyden, 1997). Au cours des décennies précédentes, ce discours avait successivement mis l'accent sur le rôle de l'État (développementalisme) et sur le rôle du marché (néo-libéralisme). À partir des années 1990, dit-on, prédominent des questions de «culture politique» et l'on assiste, dans les discours institutionnels sur le développement, au retour en force de thèmes comme la démocratie ou la société civile et à l'apparition de thèmes plus «nouveaux»: capital social, *empowerment* (appropriation/habilitation), gouvernance, sécurité humaine... Les discours institutionnels des années 1990 auraient, selon Jean-Philippe Thérien, été marqués par un retour à des thèmes nettement plus «à gauche» que ceux des années 1980 (Thérien, 2001). L'ONU - plus particulièrement certaines des agences spécialisées qui lui sont associées (UNICEF, PNUD, FAO...) - aurait d'ailleurs joué un rôle significatif dans cette «réorientation» (Klingebiel, 1999; Thérien, 1999), qualifiée par certains de «charitable» (Senarclens, 2000), et qui aurait été à ce point importante que

⁷ Comme le souligne Jim George (cité par Perret, 2003: 382): «Un discours n'est donc jamais neutre, mais est toujours imprégné du pouvoir et de l'autorité de ceux qui le produisent».

même la Banque mondiale et l'OCDE n'auraient eu d'autre choix que de s'en inspirer dans leurs discours (Ramel, 2001).

Bref, selon Philippe Marchesin (2004), on aurait fait preuve, au cours de la guerre froide, d'une certaine tolérance en matière d'aide au développement, essentiellement pour des motifs de sécurité et de stabilité politiques. Avec la fin de la guerre froide, les notions de démocratie et de développement auraient resserré leurs liens et c'est dans ce sillage que s'inscrivent plusieurs des notions qui ont connu du succès dans le discours sur le développement au cours des quinze dernières années: «démocratisation, gouvernance, démocratie cosmopolite, espace public international, société civile internationale», etc.

D'autres auteurs⁸ considèrent au contraire, comme nous l'avons vu en évoquant par exemple la thèse du «post-développement», que le discours de l'«après-guerre froide» sur le développement international n'est qu'un ensemble de variations supplémentaires sur un thème dont la substance est épuisée depuis belle lurette. Le discours sur le développement, aux yeux de la gauche traditionnelle (ou post-marxiste), reste invariablement le discours d'une «classe dominante» (Moore et Schmitz, 1995). Bref, rien de nouveau sous le «soleil capitaliste» qui, avec le temps, aurait simplement peaufiné sa capacité de se présenter sous un jour inlassablement «nouveau et amélioré», à l'image des produits de consommation qui font son «succès». L'évolution récente du discours sur le développement international ne serait ainsi que l'une des modalités à travers lesquelles s'actualiserait cette infatigable prétention à la jeunesse.

Vouloir faire l'«analyse critique du discours» sur le développement international en contexte d'«après-guerre froide», c'est donc devoir naviguer sur une mer agitée. De façon évidente, les commentaires et analyses qu'a inspirés ce discours ne donnent pas une impression de consensus. Il en ressort néanmoins qu'il se passe, depuis le début de la décennie 1990, un certain nombre de choses dans le champ du développement international. La crispation qui caractérisait les approches antérieures (ex. le néo-libéralisme doctrinaire du «consensus de Washington») s'expliquait certainement en bonne partie par des rapports de pouvoir, forcément tendus, découlant d'un monde à structure bipolaire. Cet élément ne joue plus, ou certainement plus au même degré. Le contexte de l'«après-guerre froide» est potentiellement plus propice, sur le plan discursif, à l'innovation, à la complexité, au questionnement, à la nuance, à la subtilité... Mais par la force des choses, il peut aussi en résulter de l'ambiguïté, de l'opacité, de l'incohérence, éventuellement de la manipulation...

⁸ Vraisemblablement plus «à gauche» que ceux qui tiennent le discours auquel fait référence Thérien!

Ce qui ne fait en tous les cas aucun doute, c'est que du côté du «public» auquel s'adressent les discours institutionnels sur le développement international, jamais on n'a été aussi critique et sceptique à l'égard de ce que disent, taisent, font et ne font pas les OIG actives dans ce champ d'intérêt et d'activité. Les années 1990 et la décennie actuelle rappellent un peu, pour ceux et celles qui les ont vécues, les années 1960 et le début des années 1970. Le respect et la confiance à l'égard des institutions, comme l'ont révélé plusieurs enquêtes internationales, ont connu un net déclin au cours des dernières décennies (Inglehart, 1997; Norris, 1999; Putnam, 2002). On ne compte plus les manifestations récentes qui ont des relents de «Mai 68», de pacifisme ou même de tiers-mondisme. C'est sous la large rubrique de l'«altermondialisme» que prend place aujourd'hui une bonne partie de cette mobilisation: «50 Years Is Enough», «Jubilee 2000», Seattle 1999, Forum social mondial, Forum social européen, Marche mondiale des femmes, manifestations «antiguerre» du printemps 2003 à l'échelle planétaire... Rarement, en d'autres mots, aura-t-il été aussi difficile qu'en cette période d'«après-guerre froide», pour les OIG actives dans le champ du développement, de convaincre les sceptiques.

Assez naïvement, on pourrait peut-être penser que ce scepticisme annonce, pour les discours institutionnels sur le développement international, une phase de déclin, voire le «début de la fin» comme le souhaitent d'ailleurs ceux qui adhèrent à la thèse du «post-développement». Difficile toutefois de penser que cela puisse se produire, du moins dans un avenir prévisible. Jamais, dans les faits, il n'a été autant question de développement international et les discours sur le sujet proviennent maintenant d'une diversité impressionnante d'acteurs (ONG, ONGI, groupes de pression, communautés de base, autochtones, internautes, etc.). Les OIG, même lorsqu'elles s'affichent comme une *Knowledge Bank* - ce qui est le cas de la Banque mondiale depuis quelque temps - ont moins que jamais le monopole de l'expertise dans le domaine. Loin de les pousser et encore moins de les forcer à se taire, cette situation les oblige au contraire à perfectionner leur dialectique et leur rhétorique. La communication n'est un luxe pour aucune OIG active dans le champ du développement, elle est essentielle à leur fonctionnement, à leur financement, à leur efficacité, à leur crédibilité, bref, à leur «survie» au sein de la communauté épistémique du développement international.

Analyse⁹

On peut dire sans faire beaucoup de rhétorique que le passage de la décennie 1980 à la décennie 1990 constitue un tournant historique. La chute - largement imprévue - du mur de Berlin en 1989, la réunification de l'Allemagne dès l'année suivante et la disparition de l'Union soviétique en 1991 ont

⁹ À chaque fois que nous ferons référence à un segment de discours (idée exprimée, argument soutenu, concept défini, etc.) ou que nous citerons un énoncé, le rapport annuel de l'OIG concernée sera identifié par le nom de cette dernière et l'année de publication visée: par exemple BM, 1990 (pour rapport annuel 1990 de la Banque mondiale), PNUD, 1990 (pour rapport annuel 1990 du PNUD) ou CAD, 1990 (rapport annuel 1990 du CAD). Dans le cas des citations, les pages seront également précisées.

changé la donne en profondeur sur la scène internationale. En quelques années à peine, on est passé d'un monde à structure bipolaire à un monde que la plupart des observateurs qualifient d'unipolaire en référence à l'«hyperpuissance» américaine, mais qui est en réalité plus complexe que celui qui le précédait. Plus complexe, non seulement parce que dorénavant les relations interétatiques ne pourraient plus être ce qu'elles avaient été depuis la fin de la Seconde guerre, mais surtout parce qu'avec cette cascade d'événements s'ouvrait une brèche par laquelle de nombreux acteurs aux caractéristiques et aux intérêts les plus divers feraient une entrée remarquée sur la scène mondiale.

De la mondialisation/globalisation de l'économie à la montée de la société civile transnationale, en passant par la «glocalisation» et la progression aussi bien de l'individualisme que du communautarisme, on ne sait plus par quel angle aborder les profonds changements qui se sont produits depuis le début des années 1990. Il faut d'ailleurs souligner que la rapidité de ces changements s'explique vraisemblablement, du moins en large partie, par le fait que la structure bipolaire des décennies précédentes avait agi, en quelque sorte, à la manière d'une «cocotte minute». Aussitôt qu'ils le purent, les changements qui mijotaient depuis déjà de nombreuses années s'offrirent, dans un mélange plus ou moins digestible de crainte et d'espoir, au banquet de cette fin de siècle et de ce début de millénaire: mouvement des femmes, renaissance du mouvement ouvrier (ex. *Solidarnosc* en Pologne), «révolution des droits», progression de valeurs dites «post-matérialistes» dans des sociétés dites «post-modernes», multiplication des associations de toutes sortes, «retour du religieux», fondamentalismes, populismes de droite ou de gauche, «nouvelles menaces» ou, du moins, «obsession sécuritaire»... C'est dans ce contexte d'ébullition que prend place le discours sur le développement que tiennent nos trois OIG du début des années 1990 jusqu'à aujourd'hui.

Marquer le changement

En effet, dès le début de la décennie 1990, les discours institutionnels sur le développement international ne détonnent guère dans ce contexte de changement accéléré. D'emblée, la Banque mondiale enfourche, dans son rapport annuel de 1990, ce que l'on pourrait appeler son thème de prédilection: la lutte contre la pauvreté. Elle l'avait également fait en 1980 (BM, 1980) et récidivera en 2000 (BM, 2000/2001). Le thème n'est donc pas nouveau, mais il se présente à l'aube de chaque décennie comme un marqueur symbolique important. Se mélangent dans le discours de l'organisme un bilan des efforts antérieurs et un programme d'action pour les années à venir. La Banque mondiale, comme le veut son slogan, a un «rêve, celui d'un monde sans pauvreté». Au début de chaque décennie, elle se donne l'occasion de nous le rappeler.

Pour le PNUD, on peut presque parler de coup d'éclat, et ce, pour deux raisons. D'abord parce que le rapport annuel de 1990 est le premier d'une série qui permettra à l'organisme de faire sa marque au cours des années qui suivront. Le PNUD, il va de soi, était bien connu de la communauté épistémique du développement international, mais il réussira - particulièrement avec son classement des pays en fonction de son nouvel *Indicateur de développement humain* (IDH) - à intéresser les médias de masse, le public et plusieurs responsables politiques. L'autre raison, moins anecdotique, relève de la teneur même du concept de «développement humain» que le PNUD, au début de la décennie 1990, conçoit en ces termes:

[...] processus qui élargit l'éventail des possibilités offertes aux individus: vivre longtemps et en bonne santé, être instruit et disposer de ressources permettant un niveau de vie convenable, sont des exigences fondamentales; s'y ajoutent la liberté politique, la jouissance des droits de l'Homme et le respect de soi (PNUD, 1990: 1).

Ici également, on ne peut véritablement parler d'innovation. L'idée circulait depuis plusieurs années au sein de la communauté épistémique du développement international, portée notamment par les travaux de l'économiste Amartya Sen. Avec la publication du rapport annuel du PNUD, en 1990, cette idée fait toutefois une entrée remarquée dans les discours institutionnels sur le développement international. On peut ironiser sur l'expression, n'y voir qu'un pléonasme ou même une version édulcorée de l'idée que l'on se faisait du développement aux beaux jours du tiers-mondisme, il n'empêche que la notion de développement humain occupera dorénavant une place de plus en plus importante dans l'interdiscours sur le développement international et que la publication des rapports annuels du PNUD y est pour beaucoup.

Le CAD, pour sa part, amorce une analyse géopolitique et géo-économique des événements qui sont en train de se produire. Avec la disparition de l'URSS, la «dialectique du développement» (CAD, 1990: 11) ne sera plus la même. Un monde d'opportunités à saisir fait soudainement son apparition: «La fin de la guerre froide, toutefois, fournit aujourd'hui l'occasion d'achever le processus de démocratisation en Europe [...], la nouvelle détente devrait permettre l'instauration d'un climat plus propice au développement» (CAD, 1990: 13). Ce qui se passe du côté des «économies en transition» est donc à surveiller avec prudence mais surtout avec intérêt, car il est clair que c'est de cette partie du globe qu'il y a le plus à attendre sur les plans géopolitique et géo-économique: «[...] des voix se sont élevées pour réclamer avec insistance le démantèlement des systèmes à planification rigide et une meilleure prise en compte des éléments du marché» (CAD, 1990: 11).

Bref, à l'aube de la décennie 1990, le ton des discours institutionnels sur le développement international se veut globalement positif et même optimiste, du moins dans sa façon d'appréhender les défis à relever. Le tournant de la décennie se présente pourtant sous le signe évident du changement, ce qui pourrait susciter des craintes. Les OIG auraient pu, par exemple, y voir l'amorce d'une période d'instabilité. On aura l'occasion dans les lignes qui suivent de constater que la situation, effectivement, n'est pas décrite qu'en termes positifs, mais elle offre des possibilités qui étaient peu présentes jusque-là et cette donne, manifestement, inspire confiance.

Lutter contre la pauvreté en contexte d'«après-guerre froide»

La Banque mondiale ne porte pas un jugement tout à fait négatif sur les efforts des décennies précédentes en matière de lutte contre la pauvreté. Cette dernière, dit-on, a généralement donné des fruits. Si les revenus ont eu tendance, depuis les années 1960, à augmenter dans la plupart des régions du monde touchées par la pauvreté, il reste néanmoins que la situation de l'Afrique subsaharienne et des régions rurales à forte densité de population ne s'améliore pas, au contraire. Il est à souligner, ici, que la notion de «revenus» est immédiatement associée à celle de pauvreté dans le discours de la Banque mondiale. Nous aurons l'occasion de constater que l'approche retenue par l'organisme évoluera par la suite.

La récession des années 1980, toujours selon la Banque mondiale, a affecté la capacité des États à agir contre la pauvreté, si bien que «beaucoup ont commencé à s'interroger sur les effets des interventions des pouvoirs publics, et en particulier à l'égard des pauvres» (BM, 1990: 3). La Banque mondiale propose d'en tirer les leçons, en s'inspirant notamment «de l'expérience des pays qui ont réussi à réduire la pauvreté» (BM, 1990: 1). Il y a, en d'autres mots, des façons de faire meilleures que d'autres, des conduites à privilégier. Pour sa part, la Banque mondiale estime que la stratégie la plus efficace consiste à accroître la productivité, à mettre à profit la force de travail de ceux et celles qui sont affectés par la pauvreté. Cette stratégie, ajoute-t-on, doit être complétée par un «minimum de services sociaux» (soins de santé primaire, *planning* familial, nutrition, enseignement primaire, etc.) de manière, justement, à permettre à ces individus de devenir productifs.¹⁰

Pour la Banque mondiale, la lutte contre la pauvreté passe donc d'abord par une croissance axée sur la productivité. Cette orientation, malgré les efforts déployés par l'organisme pour donner l'impression qu'elle s'inscrit dans le contexte de changement qui caractérise l'époque, reste assez fidèle, somme toute, aux principes que prône la Banque depuis un bon moment déjà. Peut-être a-t-on le sentiment d'avoir contribué à mettre en place les conditions qui ont facilité le changement? Si c'est le cas,

¹⁰ On verra que le discours de la Banque mondiale, quinze ans plus tard (2004), abordera cette question autrement qu'en termes de «minimum».

pourquoi modifierait-on le cap puisque les temps à venir permettent d'espérer une croissance encore plus large avec la participation de nouveaux acteurs et l'ouverture de nouveaux marchés... Après tout, l'expérience a démontré que certains pays ont «réussi à réduire la pauvreté» et l'occasion - la fin de la guerre froide - s'offre peut-être à d'autres pays de connaître le même succès.

Ce discours sur la pauvreté est assez différent de celui que tient le PNUD la même année. Comme nous l'avons vu en faisant référence à ce qu'il appelle le développement humain, le PNUD conçoit la pauvreté en des termes plus larges. Revenus et pouvoir d'achat ne reflètent qu'une partie de cette réalité. Lorsqu'on l'appréhende sous l'angle du développement humain, il faut aussi y intégrer plusieurs autres facettes, par exemple la santé, l'éducation... Cela dit, le PNUD soutient comme la Banque mondiale que la situation s'est globalement améliorée au cours des dernières décennies. L'organisme constate cependant que d'importantes inégalités caractérisent cette progression. Les femmes et les populations vivant en zones rurales en profitent beaucoup moins que les autres, si elles en profitent.

Dans le discours du PNUD, les conditions de vie économiques ne sont pas les seules à être associées à la pauvreté. L'organisme met aussi beaucoup l'accent sur les «capacités personnelles» (santé, savoir...) et sur les «possibilités» que se voient offrir les individus de mettre à profit ces «capacités» dans divers domaines d'activité: le travail, la culture, la politique, les loisirs... Le PNUD va même jusqu'à soutenir, comme le fait l'économiste Amartya Sen depuis déjà un bon moment à l'époque, qu'un bon niveau de développement humain peut être atteint même lorsque le niveau de revenus des individus reste faible. Ce sont moins les moyens financiers qui sont en cause que l'utilisation qui en est faite. Le développement humain, en d'autres mots, découle aussi de choix politiques. Les pouvoirs publics et les acteurs susceptibles de les influencer décident de priorités dont dépend ce développement humain. On peut, par exemple, investir dans l'armement ou dans la sécurité civile, mais on peut aussi donner la priorité à la santé et à l'éducation. Lorsque l'on donne aux populations la possibilité de participer au choix de ces priorités (décentralisation, vie communautaire...), les chances sont meilleures pour que les orientations retenues aillent dans le sens du développement humain.

Il est certain que le contexte international de changement dans lequel sont produits ces rapports élargit la gamme des possibilités. La Banque mondiale y voit une occasion pour que la croissance économique, comme elle la conçoit depuis plusieurs années, puisse livrer ses fruits avec plus de fécondité. Le PNUD, quant à lui, y voit l'occasion d'emprunter une nouvelle voie ou, si l'on préfère, de renouer avec des idéaux qui ont été mis de côté au cours des années précédentes, des idéaux explicitement humanistes comme le veut humblement l'expression «développement humain».

«Humblement», disons-nous, dans la mesure où cette expression n'a clairement pas l'ambition qui animait, presque deux décennies auparavant, les promoteurs d'un Nouvel ordre économique international.

L'optimisme, même s'il reste mesuré, colore aussi le discours que tient le Président du CAD en 1990. Il constate d'abord que les efforts consentis par le monde industrialisé, principalement à travers l'aide publique au développement (APD), ont augmenté de façon significative depuis la décennie précédente, même s'ils ont légèrement diminué récemment: «Pour l'avenir, on peut s'attendre à de nouvelles légères augmentations en termes réels de l'APD des Membres du CAD» (CAD, 1990: 15). Cet optimisme est manifestement dopé par ce qui vient de se passer du côté de l'Europe de l'Est puisque, comme l'explique le Président du CAD, il y a:

[...] une relation étroite entre l'existence d'institutions démocratiques et un environnement favorable à l'investissement. Les dirigeants d'entreprises recherchent la transparence, la suprématie du droit et la stabilité qui découle d'un bilan satisfaisant en matière de droits de l'homme (CAD, 1990: 22).

Les «dirigeants d'entreprise» ne pouvaient être conviés plus explicitement à l'effort. Et de la façon dont sont présentées les choses, il y a aurait pour eux des opportunités à saisir dans ce qui se passe du côté de l'Europe de l'Est. Mais le CAD, bien sûr, n'interpelle pas que le monde des affaires, surtout pour lutter contre la pauvreté. Il se réfère aussi aux travaux de la Banque mondiale et du PNUD sur le sujet. Souscrivant à une approche participative, sa vision de la lutte contre la pauvreté semble toutefois plus proche de celle de la Banque mondiale que de celle du PNUD puisqu'il préconise «une utilisation productive de la principale ressource des pauvres, à savoir leur travail» (CAD, 1990: 30). La productivité, ici aussi, se voit mobilisée dans un objectif de lutte contre la pauvreté. Le CAD, comme la Banque mondiale, établit un lien très net entre cet objectif et le potentiel économique des pays et des populations concernés.

Réalités économiques, réalités humaines... réalités chiffrables

Les événements qui se sont produits entre 1989 et 1991 sur la scène internationale ont été très spectaculaires, particulièrement sur le plan politique. Le développement international est cependant loin de ne comporter que des enjeux politiques. En 1991, les rapports annuels des trois OIG accordent une importance de premier plan à des questions d'ordre économique. Ces dernières, il va de soi, ne sont jamais isolées du contexte politique, mais on reste sur l'impression qu'elles avaient été, pendant un court moment, éclipsées par les bouleversements de la politique internationale au tournant de la décennie. En 1991, la Banque mondiale s'intéresse de façon plus spécifique, dans un rapport au titre

assez peu compromettant (*Le défi du développement*), aux interactions État/marché, alors que le PNUD s'attarde au financement du développement humain. Le CAD, pour sa part, examine de quelle manière s'influencent - ou peuvent du moins s'influencer - les nouveaux contextes politiques et économiques auxquels sont désormais exposées plusieurs régions du globe.

Pour la Banque mondiale, rappelons-le, le bilan du développement international n'est pas totalement négatif. Il comporte son lot d'échecs, mais aussi de belles réussites. Ces dernières, on les retrouve surtout dans les pays où ont pu être créés des consensus favorisant une «stratégie de développement en harmonie avec le marché» (BM, 1991: 2). Il appartient donc à l'État, qui a un rôle «indispensable» à jouer en cette matière, de procéder avec subtilité. Il n'a pas à «gérer le développement dans le détail» (BM, 1991: 4), mais son rôle ne se limite pas non plus «à suppléer aux défaillances éventuelles du marché» (BM, 1991: 5). Pour la Banque mondiale, «l'action de l'État se situe au coeur même du développement» (BM, 1991: 5) et elle aura un «effet positif si elle est dans le sens du marché» (BM, 1991: 5-6), ce qui signifie en l'occurrence:

[...] n'intervenir qu'en dernier ressort, moduler son action, - soumettre l'intervention à l'épreuve du marché international et du marché intérieur - et intervenir ouvertement - obéir à des règles plutôt qu'à la discrétion des pouvoirs publics (BM, 1991: 6).

Il y a donc, pour l'État, de bonnes façons d'intervenir et c'est le fonctionnement du marché qui, globalement, devrait les inspirer. La Banque mondiale voit ainsi d'un bon oeil que les pays industrialisés, ceux d'Europe de l'Ouest (l'Union européenne deviendra bientôt réalité) et d'Amérique du Nord (l'ALENA prendra sous peu le relais de l'Accord de libre-échange États-Unis/Canada) surtout, s'emploient à faciliter le fonctionnement du marché. Ce n'est peut-être pas encore la voie que peuvent emprunter les pays en développement, mais ce sont là tout de même des sources d'inspiration. La Banque mondiale souhaite d'ailleurs un bel avenir aux négociations en cours sur l'*Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce* (GATT).

Les pays en développement, pour relever avec succès le «défi du développement», devront pour leur part investir dans la personne humaine, créer un climat plus sécurisant pour l'entreprise, ouvrir leurs économies aux échanges et aux investissements internationaux et assainir leur politique macroéconomique. Les pays industrialisés se doivent donc de donner l'exemple, en commençant par lever les restrictions commerciales et assainir, eux aussi, leur politique macroéconomique. Le message ne pourrait être plus clair. Il s'adresse finalement à tous: «mettre en oeuvre des stratégies dans le cadre desquelles, loin de se substituer à eux, les gouvernements favorisent, au contraire, le fonctionnement de marchés compétitifs» (BM, 1991: 13).

En prenant connaissance des propos que tient le Président du CAD la même année, on est tenté de se dire que les orientations proposées par la Banque mondiale pour relever le «défi du développement» sont les bonnes et que le moment choisi pour les mettre de l'avant est également excellent. La chute de l'URSS ainsi que la transformation des économies en Russie et dans l'ensemble des pays satellites instaurent une période de transition qu'il ne faudrait surtout pas laisser passer car «en aidant les pays en développement à mener à bien leur processus de réforme économique, on contribuera de manière déterminante au succès de leur réforme politique» (CAD, 1991: 11). Et le Président du CAD, tout en se montrant un peu déçu des efforts déployés par les plus grandes puissances économiques (États-Unis et Japon), en profite pour féliciter les membres du Comité d'avoir globalement renforcé leurs efforts en matière d'APD au cours de la dernière année.

Comme nous venons de le voir, le CAD établit un lien direct entre «réforme économique» et «réforme politique». L'Amérique du Sud y est, pourrait-on dire, citée en exemple: «Sur l'ensemble du continent latino-américain, quinze pays sont passés d'un régime autoritaire à un régime démocratiquement élu au cours des années 90» (CAD, 1991:23). Le CAD constate que ces pays ont mis en oeuvre des réformes favorisant l'économie de marché tout en les encourageant, au même moment, à faire plus d'efforts pour lutter contre la pauvreté. Même le continent africain, avec des résultats nettement moins spectaculaires, a droit à quelques encouragements. Le Président du CAD attire ici notre attention sur des «évolutions positives» (vers un certain pluralisme politique et une atténuation des guerres civiles) tout en se voyant forcé de noter que: «l'apport de ressources du secteur privé n'a en revanche pas augmenté de sorte que l'Afrique subsaharienne est de plus en plus tributaire des apports publics pour son financement extérieur» (CAD, 1991: 25). Concernant l'APD, justement, le Président en profite pour souligner à quel point il est nécessaire d'en optimiser l'efficacité (en évaluer les effets), d'adopter une approche plus globale et cohérente.

Dernier élément significatif auquel s'arrête le Président du CAD en 1991: celui du développement participatif. Lui sont connexes, dans ce discours, la question de la démocratie, de la saine gestion des affaires publiques et même, jusqu'à un certain point, celle de la valorisation du rôle des ONG. On peut dire que l'optimisme déjà présent dans le rapport de 1990 prend ici un ton plus assuré. Les événements qui se sont produits depuis la chute du mur de Berlin étaient déjà perçus comme encourageants et les mois qui viennent de s'écouler semblent démontrer que la transition est solidement amorcée. Les conditions sont en place pour que les réformes macroéconomiques nécessaires à l'expansion du marché donnent des résultats.

Tout en restant fidèle à sa vision axée sur le développement humain, le PNUD s'intéresse lui aussi à des questions d'ordre économique en 1991. À la lumière des changements qui viennent de se produire sur la scène internationale et qu'il considère lui aussi comme étant extrêmement importants, il soutient comme les deux autres OIG que ces changements offrent des opportunités nouvelles. Toutefois, c'est moins en misant sur le fonctionnement du marché que le PNUD espère tirer parti de ces changements qu'en y voyant de nouvelles sources de financement pour le développement humain. Il soutient essentiellement que: «la restructuration des budgets nationaux et de l'aide internationale en faveur du développement humain peut libérer un immense potentiel de ressources» (PNUD, 1991: 1). Le PNUD, d'une certaine façon, nous invite donc à inverser les termes de la problématique. En effet, dans la formule citée ici, l'«immense potentiel de ressources» découle non pas des nouvelles possibilités qui s'offrent maintenant au marché, mais plutôt d'investissements en faveur du «développement humain» lui-même, lequel se traduira par des effets bénéfiques, y compris pour le marché. Le PNUD précise cependant qu'il ne faut pas céder à la tentation de croire que de telles choses puissent se produire d'une façon plus ou moins naturelle.

Il y a des précautions à prendre, en s'appuyant sur deux principes fondamentaux, un premier à connotation sociale et un second que l'on pourrait qualifier d'écologique. Dans les termes utilisés par le PNUD en 1991, un développement humain est un développement participatif où: «L'essence de la société n'est pas la satisfaction illimitée des choix individuels mais le respect du potentiel, des possibilités, des besoins et des intérêts de tous». À cette position que nous qualifions de sociale, se joint une sagesse à saveur écologique en vertu de laquelle, toujours selon le PNUD: «il ne faut pas élargir la gamme des choix de la génération actuelle en compromettant les choix des générations futures» (PNUD, 1991: 1). Bien sûr, on reconnaît dans cette formule la philosophie du «développement durable» prônée depuis quelques années au sein de la communauté épistémique du développement international (Cf. le Rapport Brundtland publié en 1987 sous le titre *Notre avenir à tous*).

En s'intéressant à la question financière, et ce dès la deuxième parution de son rapport annuel, le PNUD semble vouloir lancer un message. Souscrire à une vision du développement d'abord axée sur l'être humain n'équivaut pas à mettre de côté les questions d'ordre économique. Ces dernières sont essentielles, mais elles le sont parce que le développement humain les rend essentielles. Cette vision des choses a donc pour effet, non pas de relativiser le développement économique, mais de l'inscrire dans une conception plus large du développement. Le PNUD applique d'ailleurs le même raisonnement au secteur public qu'au marché lorsqu'il soutient que: «le taux des dépenses de développement humain devrait devenir l'un des principaux guides de la politique de dépenses publiques» (PNUD, 1991: 7). Le développement humain, indépendamment de ce que l'on peut en penser encore une fois, constitue dans le discours du PNUD un axe intégrateur. Cela lui donne sa

cohérence. On retrouve aussi dans les discours de la Banque mondiale et du CAD une cohérence, mais autour d'un axe intégrateur que l'on pourrait appeler le marché (la tendance est toutefois plus nette pour la Banque mondiale que pour le CAD) et qui, dans les discours de ces deux OIG, fait symbiose avec une certaine conception de la démocratie, soit la démocratie libérale puisque c'est celle qui semble la plus compatible avec le fonctionnement du marché (et ici, la tendance est plus nette pour le CAD que pour la Banque mondiale). Cette vision des choses n'est pas nouvelle. L'un des plus ardents défenseurs du libéralisme, Friedrich von Hayek, proposait le même genre d'arguments plusieurs décennies auparavant.

Par ailleurs, le PNUD tient de son côté un discours qui, on peut en faire l'hypothèse, doit faire la preuve de sa rigueur. C'est pourquoi, peut-être, le PNUD s'empresse de soulever la question du financement du développement humain, une année à peine après s'être approprié l'idée. C'est connu, la communauté épistémique du développement international est peuplée d'économistes qui, surtout après des années passées sous le signe du «consensus de Washington» (la décennie 1980...), ne sont pas forcément prêts à se laisser convaincre des attraits du développement humain. Cette quête de rigueur, de la part du PNUD, ne se limite cependant pas au champ économique. Elle prend aussi la forme de cet IDH dont l'idée avait également été lancée l'année précédente et que l'on s'emploie déjà à bonifier (ex. mesures du niveau de connaissance, des différences entre les sexes, de la liberté humaine).

On sait que cet indicateur (l'IDH) connaîtra une évolution fort médiatisée dans les années qui suivront. Il deviendra, pour le PNUD, un véritable étendard. Mais avec ce succès, forcément, viennent aussi les commentaires et les analyses, parfois sources d'encouragement (Destremau et Salama, 2002), mais aussi de questionnement (Baneth, 1998). L'économiste Amartya Sen, dont les travaux ont pourtant fortement inspiré le contenu de cet indicateur, exprimait des doutes sur sa pertinence au début des années 1990. Il craignait, comme cela s'est d'ailleurs produit pour certains, que l'on en vienne à croire que le développement humain pouvait effectivement être cerné et mesuré par un indicateur. Il se ralliera, vers la fin des années 1990, à l'idée de recourir à l'IDH, mais sans pour autant avoir changé d'opinion sur la capacité de cet indicateur - et même de ce type d'indicateurs - à cerner et mesurer une notion aussi complexe que le développement humain (Gadrey, 2002; Sen, 2003). Le PNUD, par contre, ne cessera d'utiliser l'IDH en lui apportant, comme nous le verrons, des améliorations et en le complétant par des indicateurs issus de la même inspiration. Même s'il ne faut pas exagérer l'importance de ce type d'indicateurs, on peut certainement y voir, sur le plan de la stratégie discursive, un effort pour faire contrepoids aux indicateurs étroitement économiques qui ont été utilisés au cours des décennies précédentes pour suivre l'«évolution» du développement. On sait que le Produit intérieur brut (PIB) jouit, depuis déjà plusieurs décennies, d'un succès jusqu'alors peu contesté sur le plan scientifique. Avec l'apparition de l'IDH, en 1990, une façon «alternative» de

cerner et mesurer le développement cherche à s'imposer. Sans donner à cette réalité plus d'importance qu'elle n'en a dans les faits, il convient néanmoins de s'y attarder. Même si sa valeur n'est peut-être que symbolique, elle témoigne d'un changement de ton qui n'est certainement pas sans intérêt dans l'optique d'une analyse discursive... Cela relève, dirions-nous, d'une «dialectique et d'une rhétorique des nombres».

*Régularité et transition*¹¹

En 1992, le Président du CAD aborde plusieurs thèmes. Trois ressortent d'une façon plus particulière: la cohérence des politiques du développement, le développement participatif et la saine gestion des affaires publiques. Ce sont, comme on peut le constater, des thèmes qui avaient déjà été abordés auparavant. Le plus «nouveau» des trois ou, du moins, celui qui fait l'objet d'une attention plus marquée qu'au cours des années précédentes est celui de la «cohérence» (en 1991, on évoquait la question, mais de façon moins poussée).

Il est nécessaire, dit-on, que: «les membres du CAD accordent une attention accrue à la recherche de stratégies plus cohérentes pour faire face aux demandes nouvelles et de plus en plus complexes qui apparaissent dans le monde actuel en mutation rapide» (CAD, 1992: 6). La problématique est donc la suivante: en contexte de «mutation rapide», la «nouveau et la complexité» commandent plus de «cohérence». Et le Président du CAD met la Banque mondiale à contribution pour justifier une «amélioration de l'efficacité» de l'APD: «D'après les calculs de la Banque mondiale, la communauté des donateurs devra continuer à augmenter de 4 à 5% les ressources d'APD qu'elle met à la disposition de l'Afrique subsaharienne, si l'on veut que le taux de croissance du PIB de cette région se situe entre 4 à 5% dans les années 90» (CAD, 1992: 5). C'est donc toujours à l'aune du «taux de croissance du PIB» que l'effort en faveur du «développement» est jugé. Les thèmes du développement participatif et de la bonne gestion des affaires publiques, qui avaient été soulevés l'année précédente, s'inscrivent dans le sillage d'une quête de «cohérence» qui s'impose et dont la poursuite devrait déboucher sur «un nouveau programme de coopération pour le développement» (CAD, 1992: 5).

L'année 1992, pour le Président du CAD, semble être l'amorce d'un tournant pour l'APD. Il est désormais acquis que les changements qui viennent de se produire sur la scène internationale ne sont ni passagers ni superficiels («mutation») et l'aide internationale doit par conséquent se donner plus de «cohérence». L'APD tanguer sur des eaux agitées et elle doit retrouver une certaine stabilité. Cette orientation n'amène toutefois pas le CAD à revoir ses positions au sujet du rôle du marché dans le développement. Dans le discours qu'il tient en 1992, le Président du CAD évoque les «conditions libérales» dont doit être assortie l'aide au développement puisque, précise-t-il, «les entreprises

¹¹ Ce qui n'est peut-être qu'une façon plus «académique» de dire «plus ça change, plus c'est pareil»...

publiques n'ont pas été à la hauteur des espoirs mis en elles dans le domaine du développement», les efforts en vue d'en améliorer la «performance» s'étant «soldés par des résultats décevants» (CAD, 1992: 21). C'est donc en des termes on ne peut plus économiques («conditions libérales», «entreprises», «performance», «soldés») qu'est posé le diagnostic. Plusieurs des «nouveaux défis planétaires» (environnement, SIDA, réfugiés, stupéfiants) sur lesquels notre attention est attirée sont pourtant loin de ne comporter qu'une dimension économique.

La Banque mondiale, en 1992, s'intéresse elle aussi à la question de l'environnement, au point même d'en faire le thème principal de son rapport annuel. Il faut dire que cet intérêt ne pouvait être plus opportun puisque le Sommet de la Terre a lieu la même année à Rio. On n'avait pas connu d'événement d'une importance comparable dans le domaine de l'environnement, le seul parallèle qui puisse être fait, et de façon bien relative, étant celui de la précédente conférence internationale sur le sujet en 1972 (Stockholm).

Le discours de la Banque mondiale peut s'aventurer sur le terrain de l'écologie, cela ne menace pas sa cohérence. La «pauvreté», pour l'organisme, reste la principale cause des problèmes environnementaux et le regard qui est posé sur la situation, dans l'ensemble, est assez peu compromettant pour le marché. Qu'il s'agisse de pollution de l'eau ou de l'air, de dégradation des sols ou de réchauffement de la planète, rien n'indique que le fonctionnement du marché et la quête de la croissance économique aient à être mis au premier plan dans l'ensemble des facteurs explicatifs. La Banque mondiale invite plutôt à «exploiter ce qu'il y a de positif dans le rapport développement-environnement» (BM, 1992: 12) et à entreprendre des actions qui, pour l'essentiel, sont d'une teneur économique et qui ne sont en rien incompatibles avec un objectif de croissance: corriger les facteurs de distorsion (ex. subventions) qui encouragent le recours à des formes d'énergie plus polluantes comme le charbon, clarifier les droits de propriété, au besoin taxer les gros pollueurs...

Les États se doivent, pour leur part, de «neutraliser les pressions politiques», de «mieux informer», de «renforcer les mécanismes institutionnels» et «de mobiliser les populations locales» (BM, 1992: 15-16). Les États, en d'autres mots, ont un ménage à faire dans leurs politiques et leurs pratiques. Le fonctionnement du marché n'est pas le problème et peut même devenir la solution! Pourquoi, par exemple, ne pas «encourager la consommation rationnelle de l'eau» en la vendant plus cher ou en assurant «un bon service commercial à ceux qui veulent payer»? A-t-on songé à faire bénéficier les plus pauvres de «délais de paiement plus longs» (BM, 1992: 17)? Et si, pour lutter contre la pollution en milieu rural, en s'employait à «créer d'autres possibilités de revenu» (BM, 1992: 22) pour les populations concernées? De façon indiscutable, la Banque mondiale se montre préoccupée par les

problèmes environnementaux, mais il est tout aussi clair que les solutions à privilégier, de son point de vue, ne sont pas de nature à ébranler les fondements du système économique existant.

Le PNUD, justement, s'intéresse cette année-là de façon plus attentive au fonctionnement des marchés mondiaux. Moins sensible que la Banque mondiale au chant des sirènes écologiques, dont l'écho ne provient pourtant pas de bien loin pour le PNUD puisque l'ONU joue un rôle de premier plan dans l'organisation du Sommet de la Terre, l'organisme préfère offrir à ses lecteurs «une analyse des marchés mondiaux dans une perspective plus humaine»; en ajoutant, au cas où le message des années précédentes avait été oublié, que: «Les marchés sont un moyen. Le développement humain est la fin» (PNUD, 1992: 1). Le discours du PNUD s'inscrit donc pour la continuité, par la voie de ce qui devient une auto référence au développement humain. L'OIG, depuis quelque temps, s'instaure comme une figure d'autorité en cette matière et elle continue à ancrer cette image de marque, par exemple en bonifiant encore une fois l'IDH et en proposant de nouveaux indicateurs connexes à cet IDH (l'indicateur de liberté humaine et l'indicateur de liberté politique). Prenant acte du succès que connaît la notion de développement humain, le PNUD dit vouloir éviter que cette dernière devienne «une mode plutôt qu'une pratique, un slogan plutôt qu'un plan d'action» (PNUD, 1992: 2).

Le PNUD soumet le fonctionnement des marchés à un examen critique: «Si les marchés mondiaux étaient vraiment ouverts, ils permettraient la libre circulation des capitaux, de la main d'oeuvre et des biens partout dans le monde, et offriraient ainsi des chances égales à tous» (PNUD, 1992: 1). Cette analyse se démarque sensiblement des discours qu'ont tendance à tenir la Banque mondiale et le CAD. Prenant au sérieux l'hypothèse que le développement puisse privilégier la voie de l'ouverture des marchés, le PNUD note par exemple que «les pauvres ont un accès limité au crédit, aux capitaux, aux techniques et aux autres moyens de production de leur pays» (PNUD, 1992: 4). L'OIG constate également que «la part du commerce mondial qui revient à l'Afrique subsaharienne est actuellement quatre fois plus petite qu'en 1960 (PNUD, 1992: 4) et que «68% des mouvements annuels de capitaux vers les pays en développement allaient vers seulement neuf pays» (PNUD, 1992: 5). À travers ces illustrations, qui ne sont que des exemples, le PNUD met bien sûr en relief le fait que la compétition est très inégalitaire dans la sphère du marché et que l'on ne peut privilégier cette seule voie pour faire progresser le développement humain. Le PNUD prône, entre autres, un rôle accru pour l'ONU et il invite la Banque mondiale à «reprendre son rôle d'intermédiaire compréhensif entre les pays en développement et les marchés financiers mondiaux» (PNUD, 1992: 11-12). Pour les pays en développement, la participation aux marchés mondiaux passe sans doute par l'investissement, mais d'abord «massivement dans leur population» (PNUD, 1992: 2).

Ce qui est intéressant, avec les rapports annuels de l'année 1992, c'est qu'ils peuvent donner l'impression d'un changement de registre, du moins dans le choix des thèmes traités, alors qu'ils se situent assez naturellement dans le prolongement des années précédentes sur le plan de l'argumentation et même de la substance. Il est à première vue étonnant, plus particulièrement, de voir la Banque mondiale s'intéresser à la question environnementale et le PNUD s'intéresser au fonctionnement des marchés. Mais une fois l'effet de surprise passé, on retrouve dans les discours respectifs de ces deux OIG des raisonnements qui collent bien à leurs réputations respectives. Le Président du CAD, de son côté, semble préoccupé. La cohérence et l'efficacité de l'APD sont des questions qui, de son point de vue, ne peuvent être éludées en regard de la phase de «mutation» que traverse la communauté internationale.

De nouvelles priorités?

En mettant l'accent sur le thème de la santé, la Banque mondiale rappelle en 1993, comme elle l'avait fait l'année précédente (avec le thème de l'environnement), qu'elle est loin de se concevoir comme une institution à simple vocation financière. Ce n'est pas l'équivalent d'un IDH qu'elle propose, mais un «concept» qui s'y apparente tout de même un peu. Il s'agit de l'AVCI (*Année de vie corrigée du facteur invalidité*) qui lui permet de mesurer et suivre l'évolution de l'état de santé des populations en tenant compte de l'élément «charge de morbidité». Sans que l'expression soit utilisée, cette notion connote l'idée de qualité de vie. On frôle ici le concept du développement humain que véhicule le PNUD depuis quelques années... Difficile, après tout, d'aborder un sujet plus important, sur le plan humain, que celui de la santé.

Bien sûr, la Banque mondiale n'est pas soudainement devenue indifférente à la dimension financière. Elle constate d'emblée que les systèmes de santé résistent souvent mal à une analyse «coût-efficacité», en ce sens que les investissements les plus lourds ne vont pas toujours en faveur des traitements les plus «efficaces» et les plus «équitable», ce qui contribue à faire «exploser les coûts». Tout en soutenant que les services offerts par le secteur privé sont souvent de meilleure qualité, la Banque mondiale insiste sur le fait que l'État a néanmoins un rôle important à jouer dans ce domaine, en dispensant par exemple «aux pauvres des soins de santé d'un bon rapport coût-efficacité» et en palliant «l'incertitude et la défaillance du marché de l'assurance» (BM, 1993: 5). Cela dit, il reste que «les ménages peuvent acheter de la santé avec leur propre argent et, quand ils sont bien informés, ils le font mieux que l'État ne peut le faire pour eux» (BM, 1993: 6). Et l'OIG propose donc des politiques en conséquence: (a) lutter contre la pauvreté, ce qui est l'un des principaux leitmotivs de son discours comme on le sait, (b) réorienter les dépenses publiques en faveur des interventions offrant d'excellents rapports coût-efficacité (ex. vaccination, utilisation d'hôpitaux de districts, décentralisation, sous-traitance) et (c) «favoriser la concurrence et la diversité dans la production de services et de facteurs

de santé» (BM, 1993: 6). La Banque mondiale, comme on peut le constater, n'a pas à se délester de ses convictions pour s'intéresser à la santé des populations.

Le PNUD, pour sa part, fait montre d'ambitions qui contribuent encore une fois à donner à son discours une portée de large ampleur, plus large du moins que celle du discours de la Banque mondiale lorsque cette dernière cible des thèmes comme l'environnement ou la santé. Pour le PNUD, en 1993, le temps est venu de mettre en place de «nouveaux piliers pour un ordre mondial axé sur les besoins des populations» (PNUD, 1993: 1). En utilisant des expressions comme «ordre mondial» ou «besoins des populations», le PNUD emprunte un lexique familier à ceux qui ont connu le discours que tenaient les institutions multilatérales au cours des années 1970, les années du «Nouvel ordre économique international» et des «besoins humains». Le contexte n'est cependant plus le même - surtout après avoir traversé la dure décennie 1980 dominée par le thème de l'ajustement structurel - et le PNUD identifie par conséquent les «cinq nouveaux piliers» suivants: «sécurité», «développement humain», «partenariats État-marché», nouveaux modèles de gestion et, finalement, nouvelles formes de coopération internationale.

La conception de la «sécurité» à laquelle adhère le PNUD est bien différente de celle que l'on se faisait généralement de la sécurité en période de guerre froide. On passe en effet «[...] d'une sécurité assurée par les armes vers une sécurité assurée grâce au développement humain, d'une sécurité territoriale vers une sécurité alimentaire, de l'emploi et de l'environnement» (PNUD, 1993: 2). En matière de «développement humain», le PNUD met un accent particulier sur la création d'emploi - thème que privilégiait l'ONU déjà au cours des années 1970 (Jolly, Emmerij, Ghai et Lapeyre, 2004) - et sur l'investissement en faveur d'interventions favorisant cet objectif, par exemple l'enseignement et la formation, le soutien aux petites entreprises et au secteur informel, la «durée de la semaine de travail en vue du partage du travail» ou «la technologie à forte intensité de travail» (PNUD, 1993: 3-4). Pour ce qui est des «partenariats État-marché», ils devraient être guidés par les intérêts des populations. On devrait plus précisément permettre aux gens de participer aux «opérations de marché et de partager équitablement leurs bénéfices» (PNUD, 1993: 4). À travers le quatrième «pilier» du développement, celui des nouveaux modèles de gestion, le PNUD valorise la participation, notamment par la «transition démocratique rapide et le renforcement des institutions de la société civile», laquelle passe à la fois par la décentralisation et «une plus grande liberté au mouvement associatif et aux organisations non gouvernementales» qui, tient-on à préciser, «peuvent compléter l'action de l'État, mais ne peuvent pas s'y substituer» (PNUD, 1993: 5-7). Finalement, les nouvelles formes de coopération internationale que prône le PNUD, à la différence de celles qui teintaient l'attitude des États les plus puissants en contexte de guerre froide, doivent être axées sur les besoins des populations

d'abord, et non sur les intérêts des États. Pour le PNUD, ce «pilier» représente en soi «une approche entièrement nouvelle de l'APD», à tel point que l'OIG appelle à «une profonde révolution humaine qui fait de la participation populaire l'objectif central dans tous les aspects de la vie» (PNUD, 1993: 9).

Comme on peut le constater, le discours du PNUD ne manque pas d'envergure en 1993. Les bons sentiments dont fait preuve la Banque mondiale la même année, en s'intéressant à la santé, font assez pâle figure à côté de cet appel à une «profonde révolution humaine»... Cet idéal «révolutionnaire» n'est peut-être pas de la même teneur que celui qui inspirait la mouvance de gauche quelques décennies plus tôt, mais il est quand même frappant de retrouver une terminologie de ce genre dans le discours d'une importante OIG, et ce, quelques années à peine après la disparition de l'URSS.

Le CAD, à l'instar du PNUD, vise haut et large en 1993. Son Président considère en effet que le temps est venu de «procéder à une refonte en profondeur du système d'aide ce qui nécessite une réelle volonté politique de la part aussi bien des donateurs que des bénéficiaires» (CAD, 1993: 2). Tout en rappelant, comme il avait aussi tendance à le faire les années précédentes, que les efforts déployés en matière d'aide internationale ont connu plusieurs succès (ex. rendements agricoles, sécurité alimentaire, santé, éducation, transition vers la démocratie), le CAD se fait le promoteur de ce que l'on pourrait appeler un «saut qualitatif» dans le domaine. Un saut que peuvent faire les pays qui ont bénéficié de l'APD:

Les pays en développement les plus avancés fournissent maintenant une assistance financière et technique à leurs frères du Sud. Ceux dans lesquels l'aide du Nord a porté fruit dans le passé sont à leur tour devenus donateurs. Les possibilités d'accroître encore la coopération Sud-Sud sont énormes. Les donateurs doivent soutenir pleinement cet objectif par des moyens diplomatiques aussi bien que financiers. (CAD, 1993: 4)

Tout se passe comme si, avec l'atténuation des tensions Est-Ouest, le CAD voyait poindre l'opportunité de faire plus de place à la «fraternité» Sud-Sud. Le tiers-monde, insiste-t-on, est de moins en moins homogène et cela permet à la fois de concentrer l'aide internationale vers les pays qui en ont le plus besoin et d'inviter les pays dont le sort s'est amélioré récemment à participer à cet effort. Le nouveau contexte international sur lequel le CAD a beaucoup insisté les années précédentes semble maintenant avoir atteint un degré de maturité suffisant pour que l'APD soit repensée. Il faut sans doute continuer à augmenter les ressources qui y sont affectées, mais il faut aussi en accentuer l'efficacité, ce qui semble plus facile désormais, la donne politique ayant profondément changé: «La transition de l'ex-bloc de l'Est et le démantèlement de l'ex-Union soviétique qui en est résulté ont

amorcé un infléchissement vers des méthodes de gouvernement plus démocratiques et vers l'économie de marché» (CAD, 1993: 5, note 1). Il y a, dans cette formule, plus que de la satisfaction. Le ton adopté est celui que seul peut tenir celui qui a l'impression d'avoir remporté une victoire.

Avant de passer aux rapports de l'année 1994, précisons que les trois OIG, en 1993, ont tendance à souligner l'importance du rôle que joue - ou doit jouer - la large communauté du développement international. Comme nous venons de le voir, le CAD se fait le chantre d'une nouvelle «fraternité» Sud-Sud et souligne les vertus du développement participatif. La Banque mondiale et le PNUD soutiennent pour leur part que les ONG sont des acteurs dont la contribution doit être reconnue et encouragée. Ces deux OIG prônent également la décentralisation et le renforcement de la société civile. Bref, le développement, sous tous les angles où on l'aborde, semble maintenant servi par un contexte plus démocratique dans lequel d'autres acteurs que les États et les marchés sont invités à prendre place.

En quête de stabilité, de sécurité et de structuration

Nous avons pu voir que le discours des trois OIG avait, au début de la décennie 1990, un ton plutôt optimiste. Les craintes qu'auraient pu engendrer les transformations politiques qui se produisaient alors sur la scène internationale ne se manifestèrent pas. En prenant connaissance des rapports produits en 1994, on a le sentiment que cette réaction de crainte se fait finalement jour avec quelques années de décalage. En effet, les trois OIG s'attardent à des thèmes qui laissent une impression globale d'insécurité. La Banque mondiale veut que le développement prenne appui sur une «infrastructure» plus solide. Le PNUD, par le détour du «développement social» (un important Sommet onusien sera consacré à ce thème au printemps de l'année suivante) fait la promotion de la «sécurité humaine». Le CAD, pour sa part, se montre beaucoup plus inquiet que les années précédentes pour la «sécurité de l'humanité».

La Banque mondiale, c'est bien connu et nous avons également pu le constater en examinant les rapports annuels qu'elle a publiés depuis le début des années 1990, s'intéresse beaucoup aux questions économiques et a d'ailleurs la réputation d'avoir souvent été plus sensible au fonctionnement du marché qu'à celui de l'État. En 1994, elle attire pourtant notre attention sur l'importance que prend une «infrastructure» de «services publics» (électricité, télécommunications, eau courante, routes, transport, irrigation, etc.) fiables et efficaces dans les pays en développement. Fidèle à ses convictions économiques, elle voit dans la consolidation d'une telle «infrastructure» une des «conditions de la croissance»: à «[...] une augmentation du capital d'infrastructure de 1% correspond une augmentation du produit intérieur brut (PIB) de 1% pour l'ensemble des pays» (BM, 1994: 2).

Pour la Banque mondiale, la quête de nouveaux investissements guide trop souvent les choix qui sont faits par les pays en développement et cela se traduit par «l'insuffisance de l'entretien, la mauvaise affectation des investissements, l'inattention aux besoins véritables de l'utilisateur» (BM, 1994: 5). L'OIG recommande par conséquent qu'une attention plus marquée soit accordée à «l'environnement institutionnel». Il y a, de façon certaine, une volonté de stabilisation derrière cette préoccupation. On serait sans doute tenté de croire, sur la base d'un tel diagnostic, que la consolidation des institutions existantes représente la voie à suivre. Ce n'est cependant pas le cas puisque la Banque mondiale attribue au contraire aux travers de l'intervention étatique une bonne part de responsabilité dans cette situation. Selon l'OIG, l'absence de concurrence, les lacunes qui affectent la capacité d'agir de l'État, de même que la difficulté qu'ont les «utilisateurs de services [...] pour faire savoir ce qu'ils veulent» (BM, 1994: 7) sont les principales causes de la fragilité de l'«infrastructure». Les solutions deviennent donc évidentes. Et la Banque mondiale d'expliquer que ces solutions n'obligent pas à se conformer à un modèle unique, mais permettent de choisir parmi diverses options pondérant à divers degrés les rôles respectifs de l'«État», du «secteur privé», du «communautaire» et de l'«usager». Le niveau de développement de chaque pays - certains étant «dotés de bonnes capacités» et d'autres de «capacités modestes» - est, précise-t-on, l'un des facteurs déterminants dans le choix de l'option la plus appropriée. En bout de ligne, toutefois, le résultat à obtenir ne peut aller que dans une seule direction, qui réside dans l'amélioration de l'«infrastructure» qui «est au coeur du développement» (BM, 1994: 12).

C'est en utilisant plutôt la notion de «sécurité» que le nouveau Président du CAD argumente lui aussi en faveur d'une stabilisation de la scène internationale. Il semble d'ailleurs attribuer à l'organisme qu'il préside un rôle d'avant-garde en ce domaine. Évoquant les rapports annuels précédents, il soutient que «l'objectif général devait être d'assurer la sécurité de l'humanité, thème qui est repris et approfondi dans le Rapport mondial sur le développement humain publié cette année par le Programme des Nations-Unies pour le développement» (CAD, 1994: 1). Le PNUD «reprend» donc, en l'«approfondissant», un «thème» du CAD...

Deux facteurs poussent plus particulièrement le Président du CAD à mettre l'accent sur la «sécurité de l'humanité». Malgré quelques progrès enregistrés récemment (ex. élections libres, procédures de paix au Moyen-Orient, intérêt pour le développement durable), les forces de la coopération font face à «une crise humanitaire en Afrique centrale [*le drame rwandais; DT*] et un net recul de la part des dépenses allouées par les démocraties industrielles à l'aide publique au développement» (CAD, 1994: 1). Le discours du CAD réitère par conséquent des propositions maintenant bien connues (augmentation et optimisation de l'APD), mais en précisant le message à l'aide de chiffres qui se veulent difficiles à contester: «De 1973 à 1992, le volume des versements annuels a progressivement augmenté, son

pourcentage dans le PNB des donateurs se maintient dans une fourchette comprise entre 0,32 et 0,34 pour cent. Puis en 1993, l'APD totale a fortement chuté, tombant de 60,8 à 55,9 milliards de dollars [...]» (CAD, 1994: 2).

À cette «chute» - le verbe «tomber» qui lui est accolé ici peut avoir l'air d'un pléonasme, mais force est de reconnaître que le message est maintenant bien clair... -, le Président du CAD ajoute une autre préoccupation, à savoir que la «communauté internationale» semble avoir une fâcheuse propension à vouloir «remédier aux situations d'urgence» au lieu de chercher à les «prévenir». La bonne nouvelle, cependant, c'est que la concertation entre les organisations internationales tend à se renforcer. Le CAD, d'ailleurs, n'y est pas étranger. Ses travaux sont de plus en plus utilisés par d'autres OIG et il vient d'inviter le PNUD à joindre «la Banque mondiale et le FMI sur la liste des institutions multilatérales qui participent aux travaux du CAD en qualité d'observateurs» (CAD, 1994: 6).

Pour le Président du CAD, la solidarité internationale s'impose au profit de «la sécurité de l'humanité qui doit être un objectif unificateur, qui rallie les gouvernements et les peuples à la cause du développement durable» (CAD, 1994: 8). Si la communauté internationale ne prend pas ses responsabilités, elle fera face à une «population» dont la description qui suit n'est effectivement pas de nature à rassurer:

Il faut de toute urgence nous interroger sur ceux qui composeront cette population: des peuples dénués de tout, sans instruction, souffrant de maladies et de famine chronique, et ayant perdu tout espoir et toute confiance? Des hommes désenchantés par les promesses de la démocratie et de l'économie de marché, pleins de ressentiment à l'égard de leurs riches voisins et prêts à céder à l'appel d'extrémistes proposant des solutions simplistes ou, à tout le moins, criant vengeance contre un système mondial injuste? (CAD, 1994: 9)

Un peu comme l'avait fait en 1992 la Banque mondiale en consacrant son rapport annuel au thème de l'«environnement» alors que se tenait le Sommet de la Terre, le PNUD profite de la tenue prochaine du Sommet social (Copenhague, 1995) pour s'intéresser en 1994 au thème du «développement social». Comme le Président du CAD le souligne la même année en évoquant le rapport du PNUD, ce dernier met en fait l'accent sur des thèmes qu'il juge connexes au développement social et, d'abord, sur celui de la «sécurité humaine». Adoptant un ton un peu moins inquiet que celui du CAD, le rapport du PNUD prend néanmoins au sérieux cette question. Fidèle à sa prédilection pour les indicateurs, il avance l'idée d'un système de première alerte qui permettrait aux pays de ne pas atteindre un seuil critique d'insécurité (PNUD, 1994: 4). Il partage cependant le point de vue du Président du CAD en précisant qu'il faut éviter d'agir avec précipitation, car «une aide humanitaire à court terme ne pourra jamais se substituer au développement à long terme» (PNUD, 1994: 3).

Sur le même registre (qui dit «long terme» suggère «durabilité»), le PNUD en profite pour préciser et enrichir sa conception maintenant bien assise du «développement humain», lequel doit aussi être «durable». Le PNUD se fait le promoteur d'un «nouveau paradigme du développement»:

Celui-ci devra être axé sur les gens, considérer la croissance économique comme un moyen et non une fin, préserver les perspectives offertes aux générations actuelles comme aux générations futures, et respecter les écosystèmes dont dépend l'existence de tous les êtres vivants. Ce paradigme du développement doit permettre à tous les individus de développer pleinement leurs capacités pour les utiliser au mieux dans tous les domaines: économique, social, culturel et politique. Il doit aussi préserver les perspectives des générations à venir. Il doit éviter de ruiner le patrimoine naturel de la planète, sans lequel le développement ne saurait être durable, et de détruire la richesse de la nature, cet élément essentiel de la richesse de la vie humaine. (PNUD, 1994: 4)

La citation est longue, mais elle résume bien la conception que le PNUD se fait du développement, du moins en 1994. Le moins que l'on puisse dire de cette conception, c'est qu'elle est ambitieuse. Comme le constate le PNUD, elle commande en fait la mise en place «d'un nouveau cadre de coopération pour le développement». Le projet ne manque pas d'ambition non plus puisque, pour y parvenir, il faudra se lancer dans une «profonde restructuration des systèmes de production, de consommation et de répartition des revenus à l'échelle mondiale» (PNUD, 1994: 4), établir un «nouveau cadre d'administration des affaires mondiales» impliquant notamment la restructuration des instances existantes, «en particulier celles dépendant des Nations Unies et les institutions de Bretton Woods» (PNUD, 1994: 5).

Le PNUD, finalement, voit dans la tenue prochaine du Sommet social l'occasion pour la communauté internationale de se doter d'un «agenda» où les principes évoqués ici - et précisés par une série de propositions plus concrètes (ex. charte sociale, fonds mondial pour la sécurité humaine, conseil de sécurité économique) - devraient tenir une bonne place. Pour le PNUD, il est clair que l'ONU est l'organisation la mieux placée pour réaliser un tel «agenda» et l'approche imaginée pour y parvenir est «d'étendre le mandat du Conseil de sécurité actuel, de sorte qu'il puisse examiner à la fois les menaces militaires et les risques que les crises économiques et sociales font courir à la paix» (PNUD, 1994: 11-12).

Bref, par delà la diversité des thèmes auxquels elles s'intéressent respectivement dans leurs rapports annuels de 1994, les trois OIG semblent avoir une préoccupation en commun, celle de la sécurité. Les propositions qui sont mises de l'avant, tout comme les analyses dont elles découlent, sont loin d'être les mêmes puisque l'on oscille entre les vertus de la concurrence (BM), le renforcement de l'APD (CAD) et la réforme des institutions onusiennes (PNUD), mais une même quête de sécurité, de stabilité et de structuration se fait jour à travers ces discours sur le développement. Si aucune des OIG

ne préconise le *statu quo*, elles donnent cependant l'impression de souhaiter que la rapidité et l'ampleur des changements que connaît le monde depuis le début des années 1990 soient endiguées d'une manière ou d'une autre, chacune y allant de sa vision des choses.

Inégalités

C'est la même année - 1995 - que se tiennent deux importantes rencontres internationales organisées sous le patronage de l'ONU: le Sommet social de Copenhague et la Conférence mondiale sur les femmes de Beijing. Les rapports annuels des trois OIG, à des degrés très divers, font écho à ces événements. Nous avons vu que le Sommet social a reçu, de la part du PNUD, une attention particulière en 1994. En 1995, l'organisme s'intéresse à un thème directement relié à la Conférence de Beijing, celui des inégalités entre les femmes et les hommes. Le Président du CAD souligne, lui aussi, l'importance de cette question, sans aller cependant jusqu'à en faire le thème principal de son exposé, lequel porte sur une problématique nettement plus large («faire de l'être humain l'élément capital du changement mondial») qui n'est d'ailleurs pas sans rappeler le thème de prédilection du PNUD depuis le début de la décennie. Pour sa part, la Banque mondiale s'intéresse au thème du «travail dans une économie mondiale sans frontières», ce qui l'amène elle aussi à soulever la question des inégalités.

Pour la Banque mondiale, dont les convictions en matière de lutte contre la pauvreté sont maintenant bien connues et régulièrement réitérées, les pays en développement auraient tort de craindre que «la croissance en vienne à profiter surtout au capital, qu'elle crée peu d'emplois et qu'elle ne fasse pas monter les salaires» (BM, 1995: 3). La croissance, pour la Banque mondiale, permet aussi en général de réduire les inégalités. Elle comporte son lot de «laissés-pour-compte», plus souvent chez les femmes que chez les hommes, mais elle présente au total plus d'avantages que d'inconvénients. La croissance des exportations tend à stimuler la création d'emplois et l'augmentation des salaires, si vrai qu'il est préférable pour les pays en développement, toujours selon la Banque mondiale, de faire confiance au marché et de ne pas trop chercher à entraver son fonctionnement:

Mieux vaut, toutefois, que les accords de commerce multilatéraux ne portent que sur des questions directement liées au commerce afin d'empêcher que des intérêts protectionnistes en viennent à tirer abusivement parti de ce type de clauses pour réduire le volume des échanges commerciaux dont dépend la possibilité d'accroître le revenu des travailleurs dans les pays à revenu faible ou intermédiaire (BM, 1995: 7).

Le message est clair: il ne faut pas céder à la tentation des politiques interventionnistes à courte vue mais plutôt miser sur celles qui stimuleront la «réalisation de croissance à fort coefficient de main-d'oeuvre» (BM, 1995: 9). Les emplois qui verront ainsi le jour permettront à ceux et celles qui les occuperont d'améliorer leur sort.

Le PNUD aborde quant à lui de manière «frontale» le thème des inégalités entre les femmes et les hommes. Il approche le sujet de la même manière qu'il l'a fait depuis le début des années 1990 pour plusieurs autres sujets, c'est-à-dire sous l'angle du développement humain. Et le PNUD prend la question très au sérieux, allant par exemple jusqu'à établir un parallèle avec la lutte pour l'abolition de l'esclavage. Même s'il souligne, comme la Banque mondiale, que le marché du travail est l'un des principaux secteurs où se manifeste la discrimination à l'égard des femmes, au point même d'en faire des «non-entités dans la plupart des transactions économiques» (PNUD, 1995: 5-6), le PNUD ratisse plus large et, surtout, tend à situer le débat à un niveau beaucoup plus fondamental, celui des «principes» que véhicule la notion même de développement humain. Pour le PNUD, cette notion «doit intégrer pleinement la dimension féminine», ce qui signifie plus précisément: assurer l'égalité des droits entre hommes et femmes, considérer les femmes comme des agents et des bénéficiaires du changement et, finalement, élargir la gamme des choix qui s'offrent à elles (PNUD, 1995: 2).

Après avoir attiré l'attention sur les progrès qui peuvent être mis au crédit des deux dernières décennies, le PNUD conclut que les inégalités entre les femmes et les hommes restent néanmoins très marquées dans les pays en développement (ex. analphabétisme, chômage, salaires, participation aux prises de décision). Reprenant une autre des formules auxquelles son rapport annuel doit une bonne partie de son succès depuis le début de la décennie, le PNUD propose de préciser, en la quantifiant, l'évolution des inégalités entre les femmes et les hommes. Pour ce faire, il met donc de l'avant deux nouveaux outils: l'indicateur sexospécifique du développement humain (ISDH) et l'Indicateur de la participation des femmes (IPF). Ces outils permettent au PNUD de «classer les pays» selon leur performance et de présenter ainsi une série d'informations qui, indépendamment de l'utilité qu'on peut leur attribuer, prennent l'aspect d'un véritable palmarès avec l'attrait qu'exerce ce mode de présentation aux yeux d'un certain public (le succès de l'IDH en témoigne).

Finalement, le PNUD se fait le promoteur d'une «stratégie concrète d'accélération du progrès» en matière d'égalité entre les sexes. Cette stratégie comporte cinq points principaux que l'on peut résumer comme suit (PNUD, 1995: 7-10): viser l'égalité juridique, élargir la gamme des choix offerts au travail, prévoir un minimum de 30% des postes de décision pour les femmes, améliorer les services d'éducation et de santé destinés aux femmes et faire en sorte que les femmes aient un «meilleur accès aux opportunités économiques et politiques».

Le CAD profite lui aussi de la tenue de la Conférence Mondiale sur les femmes pour souligner qu'une bonne partie de ses travaux les plus récents porte sur le thème de l'égalité entre les sexes. Il situe cependant cette problématique dans un ensemble plus large et dont l'objet est d'«améliorer la sécurité

et le bien-être de l'humanité» (CAD, 1995: 4). Le Président du CAD ne se contente d'ailleurs pas de faire référence aux travaux de l'organisme qu'il représente. Il souligne que le PNUD et la Banque mondiale partagent cette vision d'un développement axé sur l'égalité. Il constate qu'un virage fondamental s'opère, depuis peu, dans le champ du développement international, car:

[...] ce qui distingue nettement le mouvement actuel tendant à accorder la primauté à l'être humain c'est qu'il ne représente pas simplement une nouvelle oscillation du pendule entre des approches différentes et concurrentes du développement durable ayant successivement mis l'accent sur les grands projets d'équipement, la réforme des politiques et les besoins essentiels de l'être humain. Il reflète, au contraire, une vision plus large, plus complète du développement (CAD, 1995: 4).

Ce passage, de façon synthétique mais incisive, fait ressortir à quel point se veut novatrice et ambitieuse la conception du développement international dont le CAD et les OIG évoquées se font les promoteurs en ce milieu de décennie. L'évolution des efforts antérieurs («grands projets», «réforme des politiques» et «besoins essentiels») est présentée comme une simple «oscillation de pendule» par rapport au «mouvement actuel» («vision plus large, plus complète»)! Cette envolée suggère qu'un saut qualitatif est en train de se produire dans la progression du développement international.

Pour le CAD, ce «mouvement» est directement lié au phénomène de la mondialisation: «Plus que jamais, le développement est indissociable de la compétitivité sur les marchés mondiaux» (CAD, 1995: 5); «Pour le G7, l'intégration des pays les plus pauvres au système mondial d'échanges doit être un objectif de l'aide consentie par les institutions multilatérales» (CAD, 1995: 6). C'est sur un ton plus solennel encore que le Président du CAD, en précisant que des moyens (un système d'indicateurs) à cette fin (diriger l'aide internationale correctement) doivent être conçus et opérationnalisés rapidement, invite à concentrer la «coopération» en faveur des pays dont les «performances» sont les plus prometteuses. Et le Président se réfère à cette «nouvelle déclaration» selon laquelle: «c'est avant tout aux pays en développement de prendre en main leur propre développement et que les peuples des pays intéressés doivent se sentir propriétaires des politiques et programmes de développement», déclaration qui met aussi l'accent «sur l'importance de stratégies intégrées de développement, englobant les aspects économiques, sociaux, politiques et environnementaux» (CAD, 1995: 7).

Rien ne manque, ou presque rien. Le développement international, désormais, doit tendre vers l'«intégration», la «globalité»; mettre en valeur la «capacité»; miser sur le «partenariat»... Et tout cela, non seulement pour lutter contre la pauvreté ou par simple «humanité», mais aussi pour faire en sorte que l'on vive dans un monde moins inégalitaire. Les inégalités entre les hommes et les femmes, dont peu de sociétés peuvent se targuer d'être tout à fait à l'abri, transcendent les frontières et permettent d'inscrire dans le discours sur le développement international le thème de l'inégalité sans trop

contribuer à la bipolarisation (sur l'axe Nord/Sud en particulier) des intérêts et des points de vue. Est-ce être cynique de penser que ces inégalités, si détestables soient-elles, auraient néanmoins des vertus rhétoriques?

Temps d'arrêt

Nous en sommes à la mi-décennie et quelques années ont passé depuis ce qu'il est convenu d'appeler la «fin de la guerre froide». Le discours que tiennent nos trois OIG sur le développement international a évolué, mais il est aussi marqué par une quête de stabilité. Cette dernière repose sur des thèmes qui, pourrait-on dire, ont une connotation morale et qui font un peu office de centre de gravité dans le discours analysé. La lutte contre la pauvreté et le développement humain ne sont pas, en effet, des notions à teneur principalement économique, politique ou technique. Ce sont des notions qui, si on préfère ne pas les qualifier de morales, sont à tout le moins sociales et elles relèvent clairement d'une vision humaniste du développement.

Il est utile de le mentionner, car le discours qui s'est tenu sur le développement international au cours de la décennie précédente a pour sa part la réputation d'avoir été dominé par des considérations économiques. Ces dernières restent très présentes dans le discours de la première moitié des années 1990, mais on sent que la donne est différente. Ces changements, il va de soi, sont liés à ce qui se passe et surtout à ce qui vient tout juste de se passer dans le monde. L'implosion du système soviétique d'une part mais aussi, vraisemblablement, les échecs de la stratégie dite de l'ajustement structurel privilégiée par les institutions financières internationales et les leaders du monde capitaliste. La rencontre de ces deux réalités donne au discours sur le développement international du début des années 1990, surtout le discours analysé ici puisque c'est un discours fortement institutionnalisé, un caractère relativement nouveau. Il a fallu quelques années pour que ce discours affiche assez nettement ses couleurs, mais il donne quand même l'impression de muer.

Durant les années 1980, le néolibéralisme se faisait dogmatique. L'effritement du bloc soviétique, au tournant de la décennie, inspire peut-être aux tenants du libéralisme économique le sentiment qu'ils peuvent baisser la garde sans risquer de perdre la face ou de voir les pays en développement glisser vers le modèle de l'économie planifiée qui a désormais du plomb dans l'aile. C'est ainsi que se font jour, à travers un discours qui reste tout de même fortement teinté de libéralisme économique, des thèmes comme la sécurité humaine ou l'égalité. Il convient cependant de souligner que ces thèmes ne sont généralement pas abordés de manière à remettre en cause les principes de l'économie de marché. C'est d'ailleurs en s'accommodant de ces principes que l'on cherche à faire la promotion, par exemple, du «développement humain». Ce dernier, en effet, se démarque très nettement de la conception étroitement économique du développement, mais il permet d'éviter une véritable

confrontation avec cette dernière. C'est une différence importante et même fondamentale avec la situation que l'on a connue pendant une bonne partie de la guerre froide. Le «développement humain» se présente moins comme une «alternative» au modèle de développement libéral que comme un retour aux fondements mêmes du libéralisme, au sens philosophique ou politique du terme. Le «développement humain», rappelons-le, met en effet l'accent sur l'«élargissement des possibilités», la «liberté politique», les «droits de l'Homme», le «respect de soi» (PNUD, 1990)... Rien, dans ce programme, n'est fondamentalement incompatible avec le modèle libéral, bien au contraire. D'une certaine façon, tout se passe comme si le contexte de l'«après-guerre froide» permettait au libéralisme de faire un retour sur lui-même sans avoir à composer avec les «contraintes» de la *realpolitik* bipolaire.

Cela dit, il est peut-être un peu tôt pour conclure que les discours institutionnels sur le développement international sont en mutation. Ces discours ne se gênent pas pour évoquer la mutation de l'environnement international, mais l'analyse révèle jusqu'ici que les discours eux-mêmes restent, finalement, assez prudents aussi bien dans leur substance que dans leur ton. Ce sont des discours marqués par l'ouverture, mais ce ne sont pas pour autant des discours très novateurs. L'élément le plus frais, au sein de ces discours, se retrouve sans doute dans la notion de «développement humain», mise de l'avant principalement par le PNUD. Mais une fois que l'on a pris acte de cette «innovation», il est difficile d'y voir plus qu'une source d'inspiration, une idée. Le «développement humain», en effet, n'a pas la prétention d'être un «projet de société» ou une «vision du monde». Et si on se trompe en faisant une telle affirmation, il faut alors constater que ce projet ou cette vision ne se démarque pas profondément du modèle libéral. Selon le sociologue Immanuel Wallerstein (1999: 67): «Les années 1989-1991 ont marqué un tournant décisif dans l'Histoire contemporaine». Et Wallerstein explicite en précisant (1999: 64):

Les politiciens et les médias des pays du Centre sont à ce point infatués par leur propre rhétorique qu'ils en sont venus à se convaincre que quelque chose appelé "communisme" s'est effectivement effondré tout en restant aveugles devant l'évidence que c'est bien la promesse du libéralisme qui a implosé.

Peut-être Wallerstein a-t-il raison de façon plus globale et dans un horizon temporel plus long, mais il nous apparaît difficile de voir dans la teneur des discours institutionnels sur le développement international de la première moitié des années 1990 une «implosion du libéralisme». On reste même sur l'impression que ce dernier cherche à renouer avec ses «promesses» initiales. À notre avis, si quelque chose a «implosé» avec le passage de la décennie 1980 à la décennie 1990, c'est moins le libéralisme lui-même que la «fatuité» néolibérale. Et cet événement, le cas échéant, ne peut avoir l'importance que lui attribue Wallerstein en utilisant avec une majuscule le mot «Histoire»...

Prendre acte du changement, moduler et innover

Le Président du CAD, en 1996, est plus convaincu que jamais que «le développement doit être une priorité essentielle à l'échelle mondiale» (CAD, 1996: 1), mais il constate aussi que les sacrifices demandés à leurs populations par les gouvernements des pays du Nord ont affecté la légitimité de l'aide au développement international au sein des opinions publiques. C'est donc dans un contexte difficile, *a priori*, que se présente la mise en valeur du nouveau *Partenariat pour le développement* dont le CAD se fait le promoteur en ce milieu de décennie. En effet: «En 1996, le CAD s'est lancé dans un exercice d'un caractère exceptionnel afin de donner corps aux principes qu'il avait approuvés: développement centré sur l'être humain, prise en main par la population locale, intégration au système mondial et partenariat international» (CAD, 1996: 3).

Sans aller trop loin dans la description de la nouvelle stratégie mise de l'avant, précisons tout de même qu'elle comporte trois grandes catégories d'objectifs: le «bien-être économique», le «développement social», la «durabilité et remise en état de l'environnement».¹² Un autre élément sur lequel est mis l'accent, c'est qu'il appartient «à chaque pays de fixer ses propres objectifs et que, pour porter leurs fruits, les stratégies de développement doivent être prises en main à l'échelon local et s'appuyer sur les capacités locales» (CAD, 1996: 6). Sans être inédite, cette idée prend, dans le rapport annuel du CAD, une importance nouvelle. Le développement, non seulement se veut à géométrie un peu plus variable («chaque pays») qu'il ne l'était, mais il prend aussi une orientation résolument «locale».

Le président du CAD, dans une même volonté d'innovation, met enfin l'accent sur la communication, la circulation de l'information, ingrédient nécessaire à la mise en oeuvre et au succès de la nouvelle stratégie. Pour ce faire, il prône par exemple un renforcement du dialogue entre les pays et de l'accessibilité aux publications de son organisme (!), la mise sur pied de tables de concertation visant à rendre plus transparent le fonctionnement du partenariat dans la pratique et à faire en sorte que l'opinion publique soit mieux informée des résultats obtenus. Bref, un véritable plan de communication, pourrait-on dire, accompagne la présentation de la nouvelle stratégie. Nous disions, au début de ce texte, que les OIG actives dans le champ du développement international portent un soin tout particulier à leur «réputation». Avec le rapport annuel de 1996, le CAD s'emploie aussi bien à faire ressortir le caractère novateur de sa stratégie qu'à la mettre en valeur et à faire en sorte que les changements auxquels il convie ses lecteurs ne passent surtout pas inaperçus.

¹² Pour une présentation plus complète de cette stratégie, il faut consulter une autre publication du CAD (1996). Cette dernière est considérée comme une contribution importante à l'évolution du concept institutionnel de développement international depuis le début de la décennie 1990 (Hatcher, 2003; Thérien, 2001).

La Banque mondiale,¹³ fidèle à ses habitudes, choisit un thème plus ciblé, celui de la transition des anciens pays socialistes vers l'économie de marché. Elle examine plus spécifiquement la situation de 28 pays et en profite pour faire «le point de nos connaissances sur les ingrédients de toute transition réussie et de la manière de les utiliser» (BM, 1996: 1). On sent que pour elle la «page est tournée», car la Banque mondiale se permet de citer plusieurs réalisations au crédit de l'économie planifiée, en prenant soin néanmoins de préciser que ce modèle a cessé de donner des fruits à partir des années 1960 (BM, 1996: 3). Cela dit, pendant plusieurs décennies, le système socialiste a contribué à générer:

[...] augmentation de la production, industrialisation, instruction de la population, généralisation des soins de santé, construction de logements, création d'emplois, [répartition égalitaire des revenus], imperméabilité apparente aux effets de la grande dépression des années 30, un État-providence très important [...] (BM, 1996: 1-2)

Dans cette énumération, il ne faut toutefois voir ni nostalgie ni changement d'orientation dans la vision du développement que privilégie la Banque mondiale. Le modèle socialiste, s'il a eu ses vertus dans un certain contexte, n'est manifestement pas celui qui a la faveur de l'OIG. Bien au contraire, les objectifs sur lesquels cette dernière met l'accent prennent par exemple la forme d'une «économie à choix pratiquement illimités, une croissance rapide», des «droits de propriété [...] reconnus et attribués», une privatisation «des pans entiers du patrimoine national» et, sur le plan politique, d'une démocratie «selon le principe de la pluralité des partis» (BM, 1996: 4). Pour la Banque mondiale, ce n'est clairement pas par la voie du socialisme que passent l'avenir et l'innovation dans les pays dits en voie de transition. Ce modèle appartient bel et bien au passé et ce n'est qu'à cette condition, apparemment, que peuvent lui être concédées les réalisations énumérées plus haut.

Nous avons pu voir que le PNUD, tout en se réclamant d'abord et surtout d'un «développement humain», n'a jamais pour autant laissé entendre que la dimension économique du développement était, pour lui, sans intérêt. En 1996, l'OIG pousse le raisonnement plus loin, d'une part en établissant une distinction très nette entre les notions de «croissance économique» et de «développement humain» et, d'autre part, en soutenant qu'il y a «défaut de lien entre la croissance et le développement humain» à tel point que l'on est forcé de constater «l'échec de la croissance pour près d'un tiers de la population mondiale» (PNUD, 1996: 1). À vrai dire, le fossé qui sépare les mieux et les moins nantis n'a cessé de s'élargir au cours des trois dernières décennies: «L'écart de revenu entre les 20% les plus riches et les 20% les plus pauvres a ainsi doublé, passant de 30/1 à 60/1» (PNUD, 1996: 2).

¹³ Exceptionnellement, le rapport annuel 1996 de la Banque mondiale n'est pas accompagné d'un résumé. Pour fins d'analyse, nous n'avons retenu que l'introduction du rapport.

C'est sur cette base que le PNUD cherche à démontrer que la croissance économique, à elle seule, ne peut garantir le progrès du développement humain dans le monde. Ce dernier, pour l'OIG, ne devrait d'ailleurs pas être mis en relation avec la croissance comme on tend généralement à le faire puisque la croissance elle-même, dans les faits, découle aussi du développement humain:

Cependant, ces améliorations [développement humain] ne peuvent être durables que si elles sont étayées par la croissance économique. Dans le même temps, la croissance économique ne peut se poursuivre durablement que si elle est constamment alimentée par le développement humain. (PNUD, 1996: 6)

Il y a donc, pour le PNUD, réciprocité des termes. La croissance n'a pas de sens si elle se fait «sans création d'emplois», «sans droit de parole», «sans racines culturelles» et «sans avenir» (PNUD, 1996: 2-3).

Comme il constate par ailleurs que «la mondialisation profite souvent à la croissance dans les pays forts» et tend à laisser «de côté les pays faibles» (PNUD, 1996: 10), l'organisme propose une réorientation du processus en fonction de «priorités» axées sur le développement humain et modulées selon les situations de chacun des pays concernés. Mais la mesure qui apparaît la plus audacieuse et la plus novatrice, surtout parce qu'elle transcende les frontières nationales, réside à notre avis dans la création d'un système mondial de protection sociale qui aiderait les «pays à faible développement humain» à passer dans «la catégorie du développement humain moyen» (PNUD, 1996: 11). C'est la première fois, du moins à l'intérieur du corpus analysé ici, que le discours d'une OIG active dans le développement international avance l'idée d'un dispositif qui déborderait le cadre national et qui aurait, comme on le dit dans le vocabulaire des politiques sociales, une véritable fonction de redistribution. La «conditionnalité», pour emprunter un terme utilisé dans un tout autre champ sémantique que celui du providentialisme, serait pour les pays visés non pas de satisfaire aux normes d'un ajustement structurel, mais bien de s'être dotés de «plans en faveur d'un développement humain large et solide» (PNUD, 1996: 11).

Même si c'est à la fin des années 1980 et au début des années 1990 que se sont produits ces événements auxquels on associe la «fin de la guerre froide», l'analyse du discours que tiennent nos trois OIG suggère que ce discours adopte un nouveau ton au milieu de la décennie. L'analyse des rapports annuels de 1995 et de 1996 donne l'impression qu'un virage s'est effectué. Comme si le doute, l'hésitation ou la prudence qui caractérisait les premières années de la décennie cédait la place à de nouvelles certitudes ou de nouveaux principes. Le CAD met fièrement de l'avant l'idée d'un «nouveau partenariat»; la Banque mondiale arrive à proposer des pistes d'action - destinées notamment aux pays dont l'économie est dite «en transition» - qui incluent la lutte contre les inégalités et qui ne se limitent donc pas à son obsessionnelle «lutte contre la pauvreté» et encore moins au

dogmatisme de son discours de naguère sur l'ajustement structurel; le PNUD, pour sa part, confronte sans complexe sa vision du développement humain au thème de la croissance économique.

Les trois OIG, de plus, se prononcent en faveur d'orientations qui, moins qu'auparavant, ont un air de «prêt-à-porter». En effet, les discours institutionnels sur le développement international se présentent sous un jour plus nuancé et ouvrent la porte à des ajustements divers en fonction, par exemple, des situations propres à chaque pays, des besoins des populations locales, du chemin parcouru sur la voie de la transition économique, des disparités internationales marquant le niveau du développement humain... Parler d'une nouvelle orientation pour les discours institutionnels sur le développement international en ce milieu de décennie serait sans doute excessif et même inapproprié. Par contre, on peut dire que la rigidité de la vision qui prédominait du temps de la guerre froide semble devenue chose du passé. Le ton est moins dogmatique et l'on explore, de différentes façons et en adoptant des positions moins campées et polarisées, des scénarios qui se veulent un peu plus malléables. Il faut cependant rappeler que la présente analyse est celle de discours. Rien, du moins dans le contexte de cette étude, ne nous permet de conclure que la réalité institutionnelle¹⁴ du développement international a connu une mutation simultanée et correspondante.

Développer autrement: un rôle pour l'État?

Avant de se pencher sur les rapports annuels de 1997, soulignons que ces derniers présentent des caractéristiques assez différentes, si bien qu'il paraît difficile, *a priori*, de les mettre en parallèle. En réalité, ils ne sont cependant pas si éloignés les uns des autres. Celui qui se démarque le plus, même si ce n'est pas vraiment par rapport à ceux des autres OIG mais plutôt dans un sens diachronique, c'est tout de même celui de la Banque mondiale. Cette dernière, en 1997, intitule son rapport *L'État dans un monde en mutation*. Il y avait un bon moment que la Banque mondiale n'avait pas manifesté un tel intérêt pour l'État dans ses rapports annuels et ce document fait donc partie des publications les plus remarquées produites par cette OIG au cours de la décennie 1990. L'importance du document découle en partie de sa teneur, mais aussi du changement qu'y ont perçu plusieurs acteurs de la communauté épistémique du développement international. Voir la Banque mondiale mettre l'accent sur le rôle de l'État à un moment où le thème de la mondialisation de l'économie est d'une présence obsédante, cela frappe l'imagination. Les rapports annuels de la décennie et des années précédentes mettaient généralement l'accent sur des thèmes économiques ou, lorsque ce n'était pas le cas, avaient tendance à s'attarder à la dimension économique des choses (santé, environnement, etc.). De plus, on sait que la Banque mondiale a cultivé, pendant longtemps, l'image d'une institution qui se voulait «apolitique». Elle tient bien, depuis la fin des années 1980, un discours sur la gouvernance et plus précisément la «bonne gouvernance», mais cela est loin de marquer une rupture par rapport à cet apolitisme autoproclamé. Il est même commode, en un sens, de recourir à une notion comme celle de

¹⁴ Cette «réalité» n'est certes pas qu'«extradiscursive», mais elle est encore moins uniquement discursive...

gouvernance pour une institution qui préfère ne pas trop mettre l'accent sur l'État, l'appareil gouvernemental ou le service public (Englebert, 2003)...

Nous reviendrons un peu plus loin sur l'édition 1997 du rapport annuel de la Banque mondiale. Attardons-nous d'abord aux rapports du CAD et du PNUD. Pour ce qui est du CAD, l'analyse du discours que tient son Président en 1997 peut se faire assez rapidement, car il se situe en droite ligne dans la suite de ce qui avait été annoncé l'année précédente. On souligne donc à nouveau l'importance du virage qui vient d'être effectué en prenant soin, comme on l'avait fait aussi en 1996, de mettre l'accent sur la circulation et la diffusion de l'information. Le CAD, un peu comme le fait le PNUD depuis le début des années 1990, insiste également sur l'importance des indicateurs. Ces derniers, précise-t-on, permettront de mieux suivre l'évolution de la situation dans les domaines de la pauvreté, de l'éducation et de la santé (CAD, 1997: 3-4). Difficile, encore une fois, de ne pas penser à l'IDH... L'intérêt que manifeste le CAD pour ces questions (diffusion de l'information et système d'indicateurs) n'est guère étonnant. L'organisme constate en effet que l'APD, en dépit des efforts que déploie le CAD pour en souligner l'importance, a sensiblement diminué entre 1992 et 1996. Les capitaux privés jouent sans doute un rôle plus important qu'auparavant, mais l'APD reste nécessaire au développement international. Le comportement de certains pays développés, de ce point de vue, est inquiétant:

[...] ceux-ci ayant fermé leurs marchés ou subventionné des produits concurrents ou encore incité des pays pauvres déjà endettés à demander de nouveaux crédits qui ne font qu'alourdir pour ces pays la facture des intérêts. Pour être efficace, la coopération pour le développement doit s'inscrire dans un cadre cohérent. (CAD, 1997: 7)

Le PNUD, de son côté, s'attarde en 1997 à ce qui constitue l'un des thèmes de prédilection de la Banque mondiale depuis le début de la décennie: celui de la pauvreté. Que reste-t-il de nouveau à dire sur le sujet? Pour le PNUD, il s'impose d'abord de distinguer très nettement deux façons d'aborder la question: il y a d'une part la «pauvreté monétaire» et, d'autre part, la «pauvreté en termes de développement humain» (PNUD, 1997: 1). De façon courante, et on sait que la Banque mondiale fournit régulièrement des données sur le sujet, la pauvreté est abordée sous l'angle monétaire. Est «extrêmement pauvre» ou simplement «pauvre» qui dispose d'un revenu inférieur, selon le cas, à un, deux ou quatre dollars américains par jour. Mais pour le PNUD, la pauvreté réside surtout dans «la négation des opportunités et des possibilités de choix les plus essentielles au développement humain: longévité, santé, créativité, mais aussi conditions de vie décentes, liberté, dignité, respect de soi-même

et d'autrui» (PNUD, 1997: 4). Pour cerner la notion de pauvreté, l'OIG se réfère donc au concept de développement humain, qu'elle définissait en des termes très proches de ceux-ci dès le début de la décennie. Elle utilise d'ailleurs la même approche qu'elle avait retenue au cours des années précédentes pour cerner le phénomène, c'est-à-dire en proposant un nouvel indicateur, l'IPH (Indicateur de pauvreté humaine). De ce point de vue, on peut à tout le moins parler d'une grande continuité dans la stratégie argumentative du PNUD. La notion de développement humain, dans ce discours, traverse le temps et laisse une forte impression de cohérence.¹⁵

On peut parler d'une invitation à l'optimisme pour caractériser la stratégie que propose le PNUD en vue d'éradiquer la pauvreté, cette dernière n'étant «plus une fatalité; il importe désormais de la reléguer dans les oubliettes de l'histoire - aux côtés de l'esclavage, du colonialisme et de la guerre nucléaire» (PNUD, 1997: 12-13). La stratégie mise de l'avant se présente sous la forme de «priorités» qui peuvent être sommairement présentées comme suit: donner aux pauvres l'opportunité d'acquérir des ressources, oeuvrer en faveur de «l'égalité sociologique entre hommes et femmes», s'assurer d'une croissance profitable aux pauvres, d'une mondialisation plus équitable et d'un soutien international axé notamment sur la «paix», l'«allégement de la dette», une «aide plus étendue et mieux orientée», une «ouverture des marchés» profitable aux pays les plus pauvres et le renforcement du rôle de l'ONU. L'État, pour le PNUD, a un rôle majeur à jouer dans tout cela:

L'État ne peut pas renoncer à sa responsabilité dans la fourniture d'une éducation de base et de soins de santé élémentaires pour tous, dans la réforme des institutions afin d'améliorer l'accès aux moyens de production, dans la réorientation des politiques macro-économiques en fonction de l'objectif du plein emploi, dans la lutte contre les inégalités par le biais de la fiscalité et dans la mobilisation des ressources nécessaires pour éradiquer la pauvreté. Dans chacun de ces domaines, il doit agir en faveur des intérêts des pauvres et promouvoir l'émergence de marchés qui leur soient également favorables. (PNUD, 1997: 10)

Un tel plaidoyer en faveur de l'intervention étatique, même si le modèle socialiste a beaucoup de plomb dans l'aile, que le providentialisme est fortement remis en cause dans le monde industrialisé et que le néolibéralisme a le vent dans les voiles depuis déjà plusieurs années, n'étonne pas outre mesure lorsqu'il prend place dans le discours du PNUD. Cette OIG n'a pas la réputation d'être la cheville ouvrière de la mondialisation néolibérale. Il est plus étonnant, par contre, de voir la Banque mondiale

¹⁵ Parlant de «cohérence», soulignons en passant que ce mot revient très régulièrement dans le discours du CAD, principalement pour désigner l'une des qualités fondamentales que devrait posséder l'APD. L'insistance dont fait preuve ce discours lorsqu'il aborde cette question suggère que la «cohérence» ne représente sans doute pas la première qualité de cette APD aux yeux du Président du CAD. Le «nouveau partenariat» proposé en 1996 vise, entre autres, à corriger cette situation.

s'intéresser elle aussi, et la même année, au rôle de l'État. Elle le fait cependant à sa façon, assez différente dans l'ensemble de celle retenue par le PNUD.

Pour la Banque mondiale, le rôle de l'État est d'abord celui d'un «catalyseur et promoteur de la croissance» (BM, 1997: 1). Alors que le PNUD, lorsqu'il s'attarde au rôle de l'État, met par exemple l'accent sur sa «responsabilité dans la fourniture» de services d'éducation ou de santé, la Banque mondiale soutient pour sa part que l'État n'a pas à «être le prestataire unique des services offerts» et doit plutôt «en devenir le catalyseur et le régulateur» (BM, 1997: 2). Pour ce faire, il faut agir non seulement sur l'État lui-même, mais aussi sur les attentes des populations à l'égard de ce dernier et en l'occurrence:

[...] faire accepter à la société une redéfinition des attributions de l'État, fondée sur le choix stratégique des actions d'intérêt collectif qu'il doit s'efforcer de promouvoir et sur un effort accru pour alléger sa charge, en associant les citoyens et la collectivité à la fourniture des biens publics essentiels. (BM, 1997: 3)

L'État a un rôle important à jouer, mais il faut à tout prix éviter qu'il se retrouve en situation de monopole. La stratégie privilégiée par la Banque mondiale comporte deux volets. Il faut d'abord «adapter le rôle de l'État à sa capacité d'action» (BM, 1997: 4). Cela signifie, entre autres, miser sur les partenariats, encourager les collaborations avec -et entre - les autres acteurs, au besoin privatiser de manière à «réduire la place d'un État surdimensionné» (BM, 1997: 6-7). L'autre volet de la stratégie consiste à «renforcer la capacité des institutions» (BM, 1997: 7). Parmi les moyens proposés pour y parvenir, la Banque mondiale favorise l'existence de «contre-pouvoirs institutionnalisés», la «concurrence dans la fourniture des biens et services publics», la décentralisation et le partenariat avec les populations locales puisque «les initiatives imposées d'en haut sont souvent vouées à l'échec» (BM, 1997: 12).

C'est donc, avec son rapport annuel de 1997, à une redéfinition du rôle de l'État qu'invite la Banque mondiale. Il est clair que sa vision n'est pas providentialiste, mais l'OIG innove par rapport au discours qu'elle tenait jusque-là. L'État a maintenant une part importante de responsabilité à assumer dans le développement et «nous sommes en train de constater que le marché et l'État sont complémentaires» (BM, 1997: 4). L'idée aurait sans doute été jugée hérétique quelque temps plus tôt, mais en 1997 on peut se permettre d'avancer «qu'une réglementation bien conçue peut aider la société à influencer sur le fonctionnement du marché dans l'intérêt général» (BM, 1997: 6). De façon évidente, le discours que tient la Banque mondiale sur l'État, dans son rapport annuel de 1997, n'aurait pu être tenu par la même institution aux «beaux jours» de l'ajustement structurel.

Partenariat, savoir et consommation

Inutile de chercher à découvrir le lien entre les trois mots qui coiffent cette section. Ils correspondent simplement à ce que l'on pourrait appeler les thèmes privilégiés par chacune des OIG dans leurs rapports annuels de 1998. Le CAD, en continuité avec les années précédentes, met l'accent sur la notion de «partenariat» alors que la Banque mondiale et le PNUD s'intéressent respectivement aux thèmes du «savoir» et de la «consommation».

L'année 1998 représente, pour le Président en exercice du CAD, l'occasion de dresser le bilan de ce que promeut et fait son organisme depuis le milieu des années 1990. Son mandat, entrepris en 1994, s'achève. Il s'emploie donc à faire le point. La notion de partenariat est celle qui prédomine dans son discours, comme d'ailleurs dans la stratégie d'aide au développement que le CAD met de l'avant depuis 1996. Le bilan que dresse le président du CAD est ambivalent «avec d'un côté, des avancées vers l'instauration de réels partenariats pour le développement et, de l'autre côté, une réduction des ressources allouées et de l'attention portée aux pays et aux personnes dont les besoins sont les plus patents» (CAD, 1998: 2). Et le Président commente en précisant que «ce décalage conduit à s'interroger sur la crédibilité des engagements pris par les donateurs et met en péril la pérennité du consensus en faveur du principe de partenariat» (CAD, 1998: 2). Le ton, comme on peut le constater, n'invite guère à l'optimisme et tout indique que la diminution de l'APD au cours des années qui viennent de s'écouler y est pour beaucoup.

Cela dit, on ne perd pas espoir de voir les choses s'améliorer et le CAD a un rôle à jouer en ce sens, celui d'un «facilitateur» afin que s'instaure un véritable consensus mondial en faveur du développement. Quatre points sont privilégiés par le CAD dans son rôle de «facilitateur»: fixer des objectifs et des moyens pour en mesurer l'atteinte (indicateurs), renforcer le partenariat, accroître les ressources mobilisées et, finalement, veiller à la cohérence des politiques. Chose certaine, même si «les réels partenariats sont encore relativement rares dans la pratique quotidienne de la coopération pour le développement» (CAD, 1998: 17), le partenariat reste pour le Président du CAD la voie à suivre. C'est cette voie qu'a choisie l'OIG au milieu des années 1990 et c'est la bonne. Il invite ainsi la communauté internationale à se fixer des objectifs «pour l'instauration d'un partenariat mondial pour le développement», partenariat visant «à appuyer les efforts déployés à l'échelon national pour atteindre des objectifs nationaux en matière de réduction de la pauvreté, d'amélioration des conditions sociales et de respect de l'environnement» (CAD, 1998: 19). Ces objectifs, rappelons-le, sont ceux que prônait le CAD dans la «nouvelle stratégie» mise de l'avant en 1995-1996. D'une conception plus

ou moins technique du développement, on est donc passé à une conception plus ambitieuse. Le problème, toutefois, c'est que l'APD est moins que jamais à la hauteur de ces nouvelles ambitions...

La Banque mondiale, on le sait, entend livrer un combat sans merci à la pauvreté. En 1998, elle élargit d'ailleurs sa vision de la pauvreté en y incluant la dimension du «savoir»: «Être pauvre, ce n'est pas seulement avoir moins d'argent, c'est aussi avoir moins de connaissances» (BM, 1998: 1). Si le Président du CAD s'inquiète de voir les efforts en matière d'APD diminuer depuis plusieurs années, la Banque mondiale s'inquiète pour sa part de constater qu'il existe de fortes «inégalités¹⁶ face au savoir» et que cette réalité a d'importantes «répercussions sur le développement». Pour corriger la situation, l'OIG invite les PED à agir de manière globale en faveur de l'«acquisition, de l'assimilation et de la transmission des connaissances». De façon plus spécifique, elle les encourage à «mettre l'information financière au service de l'économie», à «développer les connaissances sur l'environnement» et à «remédier aux problèmes d'information qui pénalisent les pauvres (BM, 1998: 4).

L'année précédente, la Banque mondiale en avait étonné plusieurs en s'intéressant au rôle de l'État. Elle revient à la charge en 1998, mettant l'accent sur certains aspects du rôle que devrait jouer l'État en ce qui a trait au savoir, par exemple, en «libéralisant les échanges, en encourageant la formation permanente ou en instaurant un cadre réglementaire qui favorise la concurrence dans le secteur des télécommunications» (BM, 1998: 8). Comme on peut le constater, l'État a effectivement un rôle à jouer en ces matières, mais ce rôle n'est pas pour autant de nature à entraver l'action des forces du marché. Une bonne manière, en l'occurrence, de favoriser «l'acquisition des connaissances» selon la Banque mondiale, c'est de laisser libre cours à la circulation des connaissances étrangères par le «libre-échange, l'investissement étranger et l'exploitation sous licence de technologies importées»... L'État a pour rôle de faire en sorte que la circulation du savoir se fasse dans l'intérêt des acteurs concernés. Il doit, pour ce faire, adopter des politiques «permettant de remédier aux imperfections de l'information», incitant au respect des «règles de comptabilité et de publicité» ou favorisant «la communication dans les deux sens», c'est-à-dire de manière telle que les besoins et les préoccupations des pauvres ne soient pas systématiquement écartés du processus (BM, 1998: 11-16). C'est, comme elle le soutenait dans son rapport de l'année précédente, un rôle de «catalyseur et de régulateur» que doit jouer l'État. Et ce principe général s'applique aussi bien dans ce domaine plus spécifique qu'est la circulation du savoir.

¹⁶ Rappelons que la question de l'«inégalité» avait également été abordée par la Banque mondiale en 1995.

Comme il l'a fait à quelques reprises depuis le début de la décennie, le PNUD s'emploie en 1998 à démontrer, en mettant l'accent cette fois-ci sur la consommation, que le fonctionnement du marché ne se traduit pas forcément par une amélioration des conditions de vie pour l'être humain. Le PNUD prône ainsi, non pas un simple accès à la consommation, mais bien une consommation mieux partagée, dynamisante, socialement responsable et viable à long terme (PNUD, 1998: 1). Chiffres à l'appui, l'organisme insiste sur les inégalités qui affectent la consommation entre les populations du Nord et du Sud, ce qui est bien connu, mais ajoute que ces inégalités sont de plus en plus marquées à l'intérieur même de chacun des hémisphères. Du côté du Sud, l'Afrique est le continent qui souffre le plus de ces inégalités. Pour ce qui est du Nord, le PNUD affine ses instruments de mesure et, comme il l'a fait là encore à plusieurs reprises depuis le début de la décennie, propose un nouvel Indicateur de la pauvreté humaine (IPH-2)¹⁷ spécifiquement conçu pour les pays industrialisés. Ces derniers, selon cet indicateur et selon le pays, «comptent entre 7 et 17% de pauvres» (PNUD, 1998: 2).

Pour démontrer de façon concrète que la consommation ne constitue pas, en soi, un facteur de développement humain et qu'elle n'est pas non plus de nature à réduire les inégalités entre les populations, le PNUD cite quelques exemples des conséquences que peut entraîner la «croissance à tout va de la consommation». Il souligne notamment que la consommation entraîne souvent l'endettement et mine la capacité d'épargne, que la consommation «ostentatoire» amplifie l'exclusion et que la surconsommation accentue les risques de pollution. Les inégalités, dans chacun de ces domaines, frappent de plein fouet. Un enfant né dans un pays industrialisé «consommara et générera plus de pollution, au cours de sa vie, que 30 à 50 enfants nés dans les pays en développement» (PNUD, 1998: 5).

De cette analyse, le PNUD tire cinq objectifs (PNUD, 1998: 9):

- Accroître les niveaux de consommation pour plus d'un milliard de pauvres;*
- Adopter des modes de consommation plus compatibles avec le long terme;*
- Protéger et favoriser les droits des consommateurs;*
- Décourager les modes de consommation ayant un impact négatif sur la société;*
- Parvenir à un partage international plus équitable du fardeau lié à la réduction et à la prévention des atteintes à l'environnement.*

Comme nous le soulignons un peu plus haut, il n'existe pas de lien bien précis et direct entre les notions de partenariat, de savoir et de consommation utilisées pour titrer cette section. Par contre, les thèmes abordés par les trois OIG dans leurs rapports annuels de 1997 et de 1998, de même que leurs arguments, ne sont pas pour autant des droites parallèles. Outre les notions que nous venons d'évoquer, il y est question d'État, d'information, de sécurité, de cohérence, d'efficacité... Après avoir

¹⁷ On se rappelle que le PNUD avait proposé l'IPH l'année précédente...

réagi aux bouleversements qu'ont entraînés la chute du mur de Berlin et l'éclatement du bloc soviétique, les trois OIG - de façons et à des degrés divers - s'emploient à «discourir autrement» sur le développement international. Pour l'instant, le résultat n'est pas clair. Le discours, dans l'ensemble, se présente tout de même sous un jour moins dogmatique.

Le PNUD avait pris l'initiative dès le début de la décennie avec le concept ambitieux mais un peu diffus de «développement humain». Depuis quelques années, il cherche à étoffer le concept et, surtout, à lui donner plus de crédibilité aux yeux de la communauté épistémique du développement international. C'est à cela que servent, entre autres, les divers indicateurs (observation, quantification, évaluation...) qu'il met de l'avant et c'est pour cela également qu'il soumet à l'aune critique du développement humain quelques-uns des concepts (financement, marché, croissance, pauvreté monétaire, consommation...) sur lesquels s'appuie la conception toujours prédominante d'un développement axé d'abord sur la croissance économique...

Le CAD a pour sa part effectué, en 1995-1996, un virage qui se voulait spectaculaire avec sa nouvelle stratégie axée sur le partenariat. Le problème, comme le reconnaît son Président en 1998, c'est que les efforts des pays industrialisés en matière d'APD ne sont pas à la hauteur des attentes que peut créer un tel virage et que cela peut pousser à en interpréter l'intention d'une façon négative. Si le CAD, depuis quelque temps, met l'accent sur la diffusion de l'information, c'est certes parce qu'il craint de ne pas être entendu, mais peut-être craint-il également de ne pas être cru...

Finalement, la Banque mondiale a voulu donner, elle aussi, un coup de barre significatif, particulièrement avec la publication de son rapport annuel de 1997 consacré au thème de *L'État dans un monde en mutation*. Le simple fait de prévoir un rôle pour l'État, dans son cas, peut être interprété comme un signe de changement. Par ailleurs, ce n'est toujours qu'en référence aux «dysfonctionnements du marché» que se justifie pour la Banque mondiale l'«intervention publique». On aurait tort d'interpréter l'orientation récente de son discours comme un virage. Il serait néanmoins injuste, comme le lui reproche souvent la mouvance altermondialiste, de dire que l'OIG ne peut envisager d'autres vérités que celles prescrites par la doctrine économique néolibérale.

Autre siècle, autre millénaire, autre... développement?

Il y a quelques années, c'est avec appréhension que plusieurs ont vécu cet événement anticipé que les médias appelaient alors le «bogue de l'an 2000». Laissons aux historiens le soin d'expliquer la signification de tout cela, comme l'ont fait les médiévistes pour le passage du premier au deuxième millénaire. Dans le discours que tiennent nos trois OIG à travers leurs rapports annuels de la fin des

années 1990, on a l'impression de retrouver des traces de l'ambiance qui régnait alors. Les thèmes retenus en 1999 sont en effet plus éthérés ou moins précis que ceux des années précédentes. Le PNUD planche sur les notions de mondialisation et de gouvernance, la Banque mondiale réfléchit sur le «développement au XXI^e siècle», tandis que le nouveau Président du CAD explique qu'il souscrit aux orientations que s'est données son organisme depuis le milieu des années 1990, tout en s'attardant à des thèmes qui se rapprochent beaucoup de ceux auxquels s'intéresse le PNUD la même année: mondialisation, gouvernance...

C'est en soulignant «l'interdépendance croissante entre les individus sur une planète en voie de mondialisation» que le PNUD amorce sa réflexion (PNUD, 1999: 1). Il constate d'abord que les conséquences de la mondialisation de l'économie ou de l'expansion des marchés ont, jusque-là, mobilisé davantage d'efforts que les conséquences de cette même mondialisation «pour les personnes et leurs droits». Cette situation est préoccupante car, pour le PNUD, la mondialisation engendre de nombreux risques pour l'être humain (PNUD, 1999: 3-5): insécurité économique et volatilité financière, insécurité de l'emploi et du revenu, insécurité sanitaire, insécurité culturelle, insécurité des personnes, insécurité environnementale, insécurité politique et collective... Le PNUD constate également que les potentialités des technologies de l'information, tout en étant prometteuses pour le développement, sont inégalement réparties, certains pays étant nettement plus «branchés» que d'autres et l'écart ayant tendance à se creuser.

Or, insiste-t-on, «la solidarité humaine est essentielle à la cohésion sociale et à la solidité de la communauté, mais aussi à la croissance économique» (PNUD, 1999: 7). La solution, pour le PNUD, passe par une «gouvernance» conçue comme un «cadre de règles, d'institutions et de pratiques qui établit des limites et procure des incitations concernant le comportement des individus, des organisations et des entreprises» (PNUD, 1999: 8). Cette gouvernance est l'un des principaux défis qu'aura à relever le prochain siècle. Et pour y apporter sa contribution, l'OIG dresse la liste des principes sur lesquels devrait reposer cette gouvernance mondiale (PNUD, 1999: 9): «l'éthique, la justice et le respect des droits de tous», le «bien-être des individus comme une fin en soi», le «respect de la diversité des situations et des besoins de chaque pays» et, finalement, le «sens des responsabilités de tous les acteurs». Le PNUD, comme on peut le constater, embrasse large en cette fin de décennie... de siècle et de millénaire. Il reste néanmoins fidèle à ses principes lorsqu'il rappelle que «les marchés ne sont ni l'alpha ni l'oméga du développement humain» (PNUD, 1999: 2).

La Banque mondiale n'a pas à s'inquiéter de la comparaison puisqu'elle s'est donné un thème plus large encore, celui du «développement au seuil du XXI^e siècle». Difficile de rivaliser avec une thématique d'une telle envergure qui, du reste, tranche avec celles qui avaient été choisies par cette OIG dans ses rapports annuels précédents, nettement plus ciblés dans leurs ambitions. Difficile de dire si le passage d'un siècle à un autre y est pour quelque chose, mais toujours est-il que la Banque mondiale se montre bien sage dans son rapport annuel en 1999. Elle tire en effet «quatre enseignements essentiels» (BM, 1999: 1) des cinquante dernières années:

1. *Sans stabilité macro-économique, il ne peut y avoir de croissance, et donc de développement.*
2. *La croissance ne se répand pas automatiquement par gravité; les politiques de développement doivent répondre directement aux besoins des populations.*
3. *Aucune politique ne peut, à elle seule, déclencher le processus du développement; une approche globale s'impose.*
4. *Le cadre institutionnel joue un grand rôle; un développement durable doit être ancré dans un processus qui fait intervenir l'ensemble de la société et évolue avec les circonstances.*

Ces «enseignements» donnent le ton. En effet, tout en ayant joué un rôle de première importance dans la manière dont s'est pratiqué le développement international au cours des dernières décennies, la Banque mondiale ne craint pas d'affirmer maintenant qu'il faut se donner une «nouvelle façon de penser le développement» (BM, 1999: 2). Elle fait la promotion d'un «cadre de développement» qui se veut «intégré» et qui doit amener à transcender les apories et les limites des cadres privilégiés jusque-là. Par exemple (BM, 1999: 2-3):

Il faut aujourd'hui dépasser la polémique sur le rôle de l'État et du marché, reconnaître la nécessaire complémentarité de ces deux pôles et enterrer l'idée qu'une politique donnée - dans le domaine de l'éducation, de la santé, des marchés financiers ou ailleurs - peut être la formule magique, garante de développement en tout temps et en toute circonstance.

Le moins que l'on puisse dire est que ce discours détonne par rapport à celui que tenait l'OIG au début de la décennie. L'étonnement passé, on constate cependant que la Banque mondiale ne s'est tout de même pas transfigurée. Le secteur privé continue, dans son analyse, à jouer un rôle de première importance dans le développement et il n'est pas vraiment à l'ordre du jour, pour la Banque mondiale, de questionner la mondialisation de l'économie capitaliste. Le commerce international, par exemple, représente pour les pays en développement, «le principal moyen de tirer parti de la mondialisation» (BM, 1999: 5). Elle les encourage d'ailleurs «à recourir plus largement aux mécanismes de l'OMC» (BM, 1999: 6).

Ces considérations, peut-être un peu influencées par le passage du XXe au XXIe siècle, semblent placer la barre assez haute pour le nouveau Président du CAD. Ce dernier a toutefois la bonne idée de se référer aux initiatives de son propre organisme qui, ayant adopté une «nouvelle stratégie» au milieu des années 1990, peut jouer la carte de l'avant-gardisme. La «mondialisation», le CAD en assume en effet la portée depuis un bon moment déjà puisque «les progrès de la libéralisation, l'ouverture des marchés, le rôle désormais prédominant du commerce dans le processus de développement, la mobilité financière, tous ces éléments de la mondialisation [...] ouvrent de nouvelles perspectives au partenariat avec les pays en développement qui fonde la stratégie adoptée en 1996» (CAD, 1999: 9).

Pour ce qui est de l'APD, le Président ne cherche pas davantage que son prédécesseur à camoufler qu'elle évolue dans une phase de décroissance depuis déjà plusieurs années: «De 1992 à 1998, le recul cumulé de l'APD des membres du CAD représente 88,7 milliards de dollars par rapport à ce qu'auraient reçu les pays en développement si le rapport global moyen APD/PNB des deux décennies précédentes s'était maintenu» (CAD, 1999: 14). Mais le phénomène n'est pas sans compensations, ces dernières provenant du secteur privé, par le biais notamment des «investissements directs étrangers». D'où la pertinence, pour le CAD, «d'une extension de la notion de partenariat aux acteurs privés» (CAD, 1999: 13). Cela ne justifie pas pour autant l'essoufflement des efforts en matière d'APD, car cette dernière est appelée à jouer un rôle important dans la mise en place d'institutions, de politiques et de capacités indispensables au bon fonctionnement et à la stabilité de l'économie de marché. Reprenant l'un des chevaux de bataille de la Banque mondiale, celui de la lutte contre la pauvreté, et rappelant que l'un des principaux objectifs retenus par la communauté internationale à l'issue du Sommet sur le développement social de Copenhague en 1995 est justement cette lutte contre la pauvreté, le CAD souscrit aux efforts des ONG qui réclament l'allégement de «la dette des pays pauvres très endettés» (CAD, 1999: 22). En définitive, l'atténuation des «problèmes mondiaux imputables à la pauvreté de masse permettrait déjà d'avancer d'un grand pas dans la mise en place de biens publics mondiaux» (CAD, 1999: 25).

«Cadre de développement intégré, gouvernance, interdépendance, solidarité, partenariat, biens publics mondiaux»... Les concepts ne manquent pas dans le discours de nos OIG, en cette fin de décennie, pour donner l'impression, comme le chantait naguère Bob Dylan, que «les temps changent». Il faudrait en effet «être dur d'oreille» ou profondément insensible au chant des sirènes - c'est-à-dire sceptique - pour entendre dans les discours institutionnels sur le développement international de la fin des années 1990 exactement les mêmes refrains qui faisaient recette au début de la décennie. Le développement n'a par ailleurs ni la légèreté d'une mélodie accrocheuse ni la fugacité d'un palmarès. C'est un processus dans lequel le discours ne joue qu'un rôle partiel, rôle pouvant consister à donner l'impression, justement, que «les temps changent». Cette impression, fondée ou non, elle se dégage nettement des discours analysés ici.

Affronter la pauvreté ou, du moins, lui «déclarer» la guerre

Comme nous venons de le voir, le passage d'un siècle à un autre, à plus forte raison s'il s'accompagne du passage d'un millénaire à un autre, est un événement qui invite à une certaine solennité. L'année 2000 n'est pas une année comme une autre ou, du moins, ne devait pas l'être. C'est d'ailleurs cette année-là qui fut choisie, sans hasard aucun, pour adopter en grande pompe la *Déclaration du millénaire* (Nations unies, 2000) et pour annoncer *Un monde meilleur pour tous* (FMI, OCDE, ONU et BM, 2000). Indépendamment des contenus que l'on y trouve et du degré de conviction de ceux qui les ont endossés, il ne fait aucun doute que ces publications étaient destinées à attirer l'attention. Pour le «meilleur» ou pour le pire, leur parution n'est d'ailleurs pas passée inaperçue (Perrot, 2002). Voyons si les rapports annuels de nos trois OIG sont à la hauteur de toute cette solennité.

Rappelons d'abord que le rapport annuel 2000-2001 de la Banque mondiale a suscité beaucoup d'intérêt. Les péripéties entourant sa préparation y sont assurément pour quelque chose (voir la section *Prédécesseurs*), mais son contenu et son ton n'y sont pas complètement étrangers. Comme elle l'avait fait en 1980 et en 1990, la Banque mondiale aborde la décennie avec le thème de la pauvreté, intitulant plus précisément son rapport *Combattre la pauvreté*. Ce n'est certainement pas par ce choix que l'institution cherche à attirer l'attention. Elle donne au contraire l'impression de souscrire à un rituel. D'ailleurs, elle n'y souscrit pas, elle le crée. Le thème de la lutte contre la pauvreté, c'est connu, hante le discours de la Banque mondiale depuis déjà longtemps (Lautier, 2002). Ce qu'il y a d'un peu plus nouveau, dans le discours de 2000-2001, c'est que la pauvreté est appréhendée par la Banque mondiale d'une manière moins étroitement et dogmatiquement économique. On y voit le résultat de «phénomènes économiques, politiques et sociaux qui interagissent et, souvent, se renforcent les uns les autres, aggravant ainsi le dénuement dans lequel vivent les pauvres» (BM, 2000:2). L'analyse se veut donc assez large et rappelle, en des termes d'ailleurs voisins, l'analyse que le PNUD fait de la «pauvreté humaine» depuis déjà quelques années.¹⁸

Les objectifs que la Banque mondiale propose d'atteindre en matière de lutte contre la pauvreté correspondent de près à ceux que s'est donnés la «communauté internationale» en adoptant la *Déclaration du millénaire* (Nations Unies, 2000) et qui émanent assez largement, eux-mêmes, des consensus qu'ont contribué à créer les nombreux sommets parrainés par l'ONU au cours de la décennie 1990. Dans l'ensemble, ces objectifs sont aussi ceux que l'on retrouve dans le document *Un monde meilleur pour tous*, ce qui est logique puisque la Banque mondiale est l'un des organismes cosignataires de ce document (FMI, OCDE, ONU et BM, 2000).

¹⁸ L'économiste Amartya Sen, dont le discours du PNUD sur le «développement humain» s'inspire explicitement, a été invité par la «présidence» de la Banque mondiale au cours des années 1996 et 1997 à faire part de ses réflexions sur divers sujets relatifs au développement (Sen, 2000).

Pour marquer le changement, la Banque mondiale fait d'abord un retour sur l'évolution de sa vision du développement au cours des cinquante années précédentes, chaque décennie se voyant associer une ou quelques priorités. Les années 2000, selon l'institution, seront guidées par une nouvelle stratégie de lutte contre la pauvreté, une stratégie pouvant être adaptée aux situations de chaque État mais qui devrait comporter trois aspects importants: le «développement des opportunités», l'«insertion» et la «sécurité matérielle» (BM, 2000: 7-8).

La réalisation de chacun de ces aspects requiert la mise en place de mesures spécifiques. Pour créer des opportunités, il convient d'«encourager les investissements privés rentables», d'intégrer «les marchés internationaux», de «développer les actifs des pauvres», de «remédier à l'inégalité de la répartition des actifs entre les sexes, les groupes ethniques, les races et les catégories sociales» et, finalement, de «fournir des infrastructures et du savoir aux zones de pauvreté, rurales et urbaines» (BM, 2000: 9-10). Pour faire progresser l'insertion, il faut «jeter les bases politiques et juridiques d'un développement bénéfique pour tous», «instituer des administrations publiques favorisant la croissance et l'équité», «promouvoir une décentralisation et un développement communautaire bénéfiques pour tous», «promouvoir la parité des sexes» et «abaisser les barrières sociales» (BM, 2000: 11-12). À chaque fois, précisons-le, la Banque mondiale propose des moyens d'action plus concrets. Ce qu'elle fait également lorsqu'elle aborde la question de la sécurité. Dans ce dernier cas, elle préconise d'«aider les pauvres à gérer les risques», d'«élaborer des programmes nationaux en vue de prévenir les chocs (financiers et naturels) au niveau macro-économique, de s'y préparer et d'y réagir», d'«élaborer des systèmes nationaux de gestion des risques sociaux favorisant la croissance, de «s'attaquer au problème des conflits civils» et, enfin, de «lutter contre l'épidémie de VIH/SIDA» (BM, 2000: 12-13).

Le programme, comme on peut le constater, est ambitieux. La Banque mondiale y convie les pays en développement qui sont les plus directement concernés. Elle insiste toutefois sur le fait que la «communauté internationale» est, elle aussi, directement concernée, les organisations internationales ayant un rôle important à jouer dans ce «combat contre la pauvreté». La guerre froide est oubliée, mais le vocabulaire reste martial, la noblesse de l'objectif le justifiant sans doute...

Le Président du CAD souligne lui aussi que «l'année écoulée a confirmé la volonté de placer la lutte contre la pauvreté au coeur de la coopération pour le développement» (CAD, 2000: 11). Et cette «volonté», même si le thème de la lutte contre la pauvreté n'a rien de bien nouveau dans les discours institutionnels sur le développement international, revêt tout de même un caractère inédit: «Pour la première fois, les Nations Unies, la Banque mondiale, le Fonds monétaire international et l'OCDE [...]

ont voulu souligner ensemble que la pauvreté demeure le défi majeur auquel [est] confrontée la communauté internationale» (CAD, 2000: 11). La nouveauté, faut-il comprendre, ne tient donc pas dans la lutte contre la pauvreté en soi, mais plutôt dans le consensus («ensemble» et «communauté internationale») dont elle fait l'objet. Et pour la première fois depuis un bon moment, le Président du CAD peut se permettre de dire que l'APD évolue dans un sens qui ne semble pas venir contredire le «volontarisme discursif»¹⁹ entourant cette fameuse lutte contre la pauvreté. Il y a, ici aussi, une certaine solennité dans le ton adopté: «C'est en définitive, un retour vers la politique et l'intérêt mutuel qui fondent le dialogue international et qui ancrent durablement les évolutions, avec le soutien de l'opinion. Cette vision d'ensemble de la coopération internationale émerge plus clairement. Il faut l'encourager» (CAD, 2000: 13).

C'est, comme il le fait depuis 1996, sur la notion de «partenariat» que le CAD appuie son argumentation. Le partenariat est à la fois une «approche» et une «pratique». L'objectif, en effet, est de «faire du partenariat une réalité quotidienne, légitime et efficace, au service de résultats mesurables sur le terrain et du bon usage des ressources, nationales et internationales, publiques ou privées (CAD, 2000: 17). Et les Cadres stratégiques de lutte contre la pauvreté récemment mis sur pied par la Banque mondiale et les Nations unies sont ici cités en exemple. Mais le partenariat n'est pas qu'une pratique, c'est aussi une approche à travers laquelle «les stratégies de développement et les objectifs pris en main à l'échelon local doivent être l'aboutissement d'un dialogue ouvert et constructif entre les autorités locales, la société civile, et le secteur privé d'une part et les partenaires extérieurs d'autre part (CAD, 2000: 19).

L'ambition, comme c'est le cas pour le discours que tient la Banque mondiale au tournant de la décennie (... du siècle et du millénaire), est ici également au rendez-vous:

[...] la lutte contre la pauvreté, le développement durable, la prise en compte des effets de la mondialisation doivent s'intégrer au mouvement général des relations internationales, sur le terrain économique, mais aussi politique.

[...] Le développement y a sa place. Il s'agit de promotion de la croissance et de l'expansion des échanges, du bon fonctionnement de l'architecture financière internationale, de diffusion de la connaissance et des technologies. Mais aussi d'information librement accessible, de généralisation des droits de l'homme et des droits économiques et sociaux, de vitalité et de dialogue des cultures et de la poursuite de la paix et de la sécurité. La reconnaissance de l'intérêt mutuel, la participation de tous à la gestion des risques mondiaux, la responsabilité collective envers la dignité humaine peuvent en définitive en dépendre aussi. (CAD, 2000: 23)

¹⁹ La formule est de nous et nous en assumons la subjectivité...

Difficile de dire ce qui inspire le plus l'auteur de ces lignes, la symbolique de l'an 2000 ou plus prosaïquement le redressement qui semble s'amorcer du côté de l'APD. Chose certaine, toutefois, la crainte de voir s'estomper l'espoir qu'avait suscité la publication, en 1996, du document *Le rôle de la coopération pour le développement à l'aube du XXI^e siècle*, ne semble plus teinter le discours du CAD.

Le PNUD, avec son rapport annuel 2000, se démarque un peu des deux autres OIG en choisissant de mettre l'accent sur les «droits de l'homme». Ce thème, bien sûr, est d'une importance incontestable, mais il ne recoupe qu'assez partiellement les préoccupations de la Banque mondiale et du CAD dans les rapports que publient ces deux institutions la même année. Cela dit, aborder la question des «droits de l'homme», c'est se donner l'occasion de réfléchir sur des sujets qui n'ont ni moins d'envergure ni moins de profondeur que la «lutte contre la pauvreté» ou le «partenariat». C'est aussi se donner l'occasion de soulever des questions éminemment politiques...

On ne s'étonnera pas d'apprendre que la question des droits de l'homme, pour le PNUD, est liée de près à ce qui constitue son thème de prédilection - il s'agit, en fait, de l'axe intégrateur de son discours - depuis plus de dix ans: le développement humain. Pour le PNUD, les droits de l'homme et le développement humain ont une finalité commune, c'est-à-dire «assurer la liberté, le bien-être et la dignité de tous les individus, partout dans le monde» (PNUD, 2000: 1). Cette évidence ne l'a cependant pas toujours été aux yeux de tous. Avant la fin de la guerre froide, les deux notions étaient perçues comme distinctes, mais il est maintenant possible de les associer sans se faire systématiquement reprocher de faire de la propagande. C'est le contexte politique international qui a changé, et en profondeur. Il est désormais plus facile de rallier les forces en présence pour faire face aux principales menaces auxquelles sont exposées les populations un peu partout à travers le monde: les «guerres civiles», les «transitions économiques et politiques» ainsi que «les inégalités planétaires et la marginalisation des pays et des individus pauvres» (PNUD, 2000: 5-6).

Comme on peut le constater, il n'est pas nécessaire de chercher bien loin pour débusquer, ici encore, le thème de la pauvreté. Dans le discours que tient le PNUD en 2000, ce thème en côtoie cependant plusieurs autres, l'ensemble étant coiffé par le thème fédérateur des droits de l'homme. L'argumentation du PNUD ratisse largement ce dernier en soulevant des questions aussi diverses que les «normes sociales et l'éthique», la protection des «droits des minorités», la contribution des divers secteurs de la société civile et de la société politique (ONG, médias, autorités locales, parlementaires, etc.), l'action internationale... Il reste néanmoins que l'éradication de la pauvreté est le «défi central pour les droits de l'homme». Un défi inévitablement politique, comme le suggère cette citation d'apparence un tantinet tautologique:

Négliger les droits économiques et sociaux risque de porter atteinte aux libertés civiles et politiques, tout comme négliger les droits civils et politiques risque de porter atteinte aux droits économiques et sociaux lors de catastrophes et en situation de précarité. (PNUD, 2000: 8-9)

*Le passé, l'avant-garde et l'avenir*²⁰

Sur la scène internationale, l'année 2001 restera certainement marquée dans les livres d'histoire par la date du 11 septembre. Les attentats terroristes qui eurent lieu ce matin-là occupent toutefois une place assez mince dans notre corpus. Le PNUD n'y fait pas référence, préférant se concentrer sur la question des «nouvelles technologies». Le CAD, pour sa part, tient un discours qui, globalement, s'inscrit dans la continuité de celui tenu l'année précédente.

Pour le CAD, en fait, le problème du terrorisme démontre à quel point il est essentiel pour la communauté internationale de lutter contre la pauvreté en travaillant en faveur d'«une mondialisation qui intègre, qui respecte la diversité dans le cadre d'une dynamique partagée» (CAD, 2001: 13). Et le président du CAD s'attarde par conséquent, ainsi qu'il le faisait auparavant et que le faisait aussi son prédécesseur, sur des thèmes intimement liés à la stratégie mise de l'avant par l'organisme en 1996, des thèmes comme «le partenariat et l'appropriation [qui] contribuent au renforcement de la coopération internationale pour le développement» (CAD, 2001: 12). Le Président du CAD souligne d'ailleurs, non sans fierté, que les initiatives les plus récentes de la communauté internationale s'inspirent directement et amplement de cette stratégie. En effet, la Déclaration du Millénaire qui vient de faire consensus au sein des Nations unies comporte des objectifs qui «s'inscrivent, pour sept d'entre eux, dans la même logique que les Objectifs internationaux du développement que le CAD avait synthétisés en 1996 dans son rapport *Coopération pour le développement à l'aube du 21e siècle* et retient pratiquement les mêmes indicateurs quantitatifs [...]» (CAD, 2001: 11). Ces indicateurs, aux yeux du Président du CAD, sont très importants puisqu'ils serviront à «rendre compte des progrès du développement» et à faire un «suivi de performance». Cette dernière, avec la «cohérence» et la «gouvernance», est indispensable à une mise en oeuvre efficace des politiques d'aide au développement. On sait que le thème de la cohérence des politiques n'est pas vraiment nouveau dans le discours du CAD. Par contre, celui de la gouvernance n'y avait pas, jusqu'à maintenant, été abordé d'une manière aussi large. Par gouvernance, le Président du CAD réfère aux «règles du jeu qui doivent permettre aux partenaires, publics et privés, dans les pays développés comme dans les pays en voie de développement, d'agir et de coopérer dans la légitimité, la transparence, la prévisibilité, le

²⁰ En 2001, la Banque mondiale n'a pas publié de Rapport sur le développement dans le monde. Cette section ne renvoie donc qu'aux rapports annuels du CAD et du PNUD.

respect des règles de droit appliquées et la responsabilité [...]» (CAD, 2001: 15). Et cette gouvernance, ajoute-t-il, est l'un des fondements d'un partenariat mondial «confiant et efficace».

C'est sur une thématique assez différente et surtout plus ciblée que le PNUD se concentre dans son rapport 2001 intitulé *Mettre les nouvelles technologies au service du développement humain*. En 1999, le PNUD s'inquiétait des inégalités mondiales dans «l'accès à la société en réseau». Le ton adopté en 2001 se veut moins inquiet. L'organisme cherche en fait à démontrer que le progrès technologique, loin d'être incompatible avec le développement humain, peut au contraire y être harnaché avec profit. Il constate néanmoins, comme il le faisait deux ans plus tôt, que les inégalités sont persistantes dans la diffusion des technologies à l'échelle planétaire. Comme il en a maintenant l'habitude, il s'emploie même à mesurer l'ampleur de ces inégalités au moyen d'un indicateur - Indicateur de développement technologique (IDT) - qui vient allonger une liste qui, on le sait, compte déjà plusieurs éléments du même genre (IDH, IPF, IPH, ISDH...). Cette pratique permet au PNUD de mettre des chiffres sur la réalité et, vraisemblablement, de donner à la notion de développement humain un caractère plus «tangible» ou, du moins, mesurable. Dans un domaine où le «suivi de performance» (CAD, 2001) prend une importance croissante, l'idée paraît sans doute intéressante...

Pour le PNUD, l'«incidence - effective ou potentielle - des nouvelles technologies sur les pays en développement» (PNUD, 2001: 1) est importante. Elles ont fait leurs preuves dans les domaines de l'information, de la communication et de la biotechnologie. Le PNUD soutient qu'elles pourraient contribuer à réduire la pauvreté, à améliorer la productivité et, par conséquent, la prospérité dans les pays du Sud. Plusieurs exemples viennent appuyer l'argumentation: recul des taux de mortalité, augmentation de l'espérance de vie, recul de la malnutrition, diminution des barrières entre les individus, découverte de vaccins, création de nouvelles variétés végétales plus résistantes et plus nutritives (PNUD, 2001: 2)... Cela dit, le PNUD rappelle que certaines de ces nouvelles technologies comportent également des risques. Bien souvent, ce sont toutefois moins les technologies elles-mêmes qui sont menaçantes que le cadre dans lequel elles sont utilisées: «[...] les problèmes liés à la technologie sont souvent la conséquence de politiques publiques laissant à désirer, d'une réglementation inadéquate et d'une transparence insuffisante» (PNUD, 2001: 4). C'est pourquoi les pouvoirs publics - l'État - ont un rôle important à jouer en ce domaine. Il leur appartient d'agir avec souplesse et équilibre, le développement passant à la fois «par la libération des potentiels créatifs et par la constitution de capacités technologiques» (PNUD, 2001: 8).

C'est finalement d'un bon oeil, dans l'ensemble, que le PNUD voit se mettre en place la «société en réseau» avec son «architecture horizontale» et les nouvelles possibilités de collaboration qui en

découlent (PNUD, 2001: 4). Sur le plan international, les trois grands champs d'action à privilégier «pour mettre les nouvelles technologies au service des besoins les plus criants des pauvres» (PNUD, 2001: 5-6) sont, selon le PNUD, la formation de nouveaux partenariats (la recherche d'un vaccin contre le sida est citée en exemple), la mise en place d'une «tarification différentielle» destinée à faciliter l'accès aux nouvelles technologies pour les populations les plus démunies et, finalement, «une utilisation équitable des droits de propriété intellectuelle et industrielle» (PNUD, 2001: 7). Et il ne fait aucun doute, pour le PNUD, que tout cela ne peut se faire sans l'intervention des pouvoirs publics aux niveaux national et international.

Un souffle de confiance: consensus, démocratie et institutions

On aurait pu croire que les attentats terroristes du 11 septembre 2001 subordonneraient les discours institutionnels sur le développement à l'«obsession sécuritaire» internationale. Ce n'est pourtant pas le cas. Au contraire, c'est même avec un certain optimisme que sont abordés les thèmes retenus par nos trois OIG en 2002. Le CAD s'attarde plus particulièrement au récent Consensus de Monterrey, le PNUD disserte sur le thème de la démocratie et la Banque mondiale, quitte à déstabiliser certains de ses détracteurs, s'emploie à démontrer que les marchés ne peuvent fonctionner et prendre de l'expansion sans s'appuyer sur des institutions dignes de ce nom...

Si le CAD, comme nous l'avons vu, devait constater, durant une bonne partie des années 1990, que le niveau de l'APD n'évolue pas au rythme souhaité, il se montre maintenant plus optimiste. Ce sentiment, en l'occurrence, s'appuie sur les récents accords internationaux issus de la Conférence de Monterrey (Mexique). En vertu de ces accords, les Objectifs du millénaire pour le développement (OMD) - et rappelons que le CAD en a une perception largement positive - ont désormais une chance plus concrète d'être atteints. Comme l'explique le Président du CAD:

[...] en ce qui concerne l'aide publique au développement, la croissance en volume sur laquelle s'est engagée pour les années à venir la grande majorité des membres du CAD à l'occasion, ou dans le prolongement de la Conférence de Monterrey, est sans précédent depuis plus d'une décennie. (CAD, 2002: 13)

Il y a donc de bonnes raisons d'être optimistes et le discours du CAD est à l'avenant. On se trouve dans une situation qui paraît nouvelle à cet égard et qui permet d'espérer un avenir plus dynamique, de même qu'une augmentation significative des moyens nécessaires à la réalisation des idées mises de l'avant au cours des dernières années (Cf. la stratégie rendue publique en 1996). Le CAD réitère, en la précisant, sa foi envers les «partenariats publics-privés». La cohérence et l'efficacité de l'aide internationale, qui sont depuis un bon moment déjà des thèmes importants dans le discours du CAD, restent d'actualité et prennent même plus d'importance encore avec le Consensus de Monterrey. Ce n'est pas sans enthousiasme, encore une fois, que le Président du CAD affirme que «l'aide publique et

la coopération au développement peuvent désormais jouer un rôle majeur, aux côtés des autres politiques, nationales ou multilatérales, dans toute approche de la gouvernance et de la mondialisation» (CAD, 2002: 23). L'aide publique au développement, y compris sous sa forme bilatérale, se remet en selle...

Même si le ton adopté par le PNUD en 2002 ne se caractérise pas par le même degré d'enthousiasme, le choix du thème retenu par l'OIG pour son rapport annuel - *Approfondir la démocratie dans un monde fragmenté* - témoigne d'une évidente confiance en l'avenir. Le PNUD, tout comme le CAD, évoque avec sympathie les Objectifs de développement du Millénaire, mais il choisit de mettre l'accent sur le thème de la démocratie en examinant «comment le pouvoir et les institutions politiques - officiels et non officiels, nationaux et internationaux - façonnent le progrès humain» (PNUD, 2002: 1).

Évoquant le processus de démocratisation qu'ont connu plusieurs pays au cours des récentes années, le PNUD constate que cette tendance reste néanmoins précaire dans la mesure où elle s'est produite dans un contexte de «pauvreté généralisée et de tensions économiques et sociales omniprésentes» (PNUD, 2002: 1). Le monde, souligne le PNUD, paraît plus «injuste» que jamais. Outre la pauvreté, que l'on n'arrive pas à terrasser dans un très grand nombre de pays, on fait face à des «paradoxes» qui n'ont jamais été aussi criants: le paradoxe démocratique (des États s'autoproclamant démocratiques, mais des indicateurs suggérant souvent le contraire), le paradoxe de la paix (de moins en moins de guerres entre pays et des guerres civiles plus «dévastatrices que jamais») et le paradoxe des opportunités (le progrès des marchés et des technologies contrastant avec l'existence de ces «2,8 milliards de personnes [qui] vivent toujours avec moins de deux dollars par jour»). La solution prônée par le PNUD est celle d'une gouvernance «au service du développement humain»:

[...] les pays ne pourront faire progresser le développement humain pour tous que lorsqu'ils seront dotés de systèmes de gouvernance prêts à rendre des comptes à la population dans son ensemble, et lorsque tous les citoyens pourront prendre part aux débats et aux décisions qui les touchent directement. (PNUD, 2002: 3)

Cette gouvernance ne peut donc être que démocratique. Par ailleurs, le PNUD se refuse à plonger dans le débat - que l'on pourrait taxer de classique tellement il est récurrent dans la littérature spécialisée - sur le lien entre la démocratie et le développement (Marchesin, 2004). Pour le PNUD, «ni l'autoritarisme ni la démocratie ne constituent un facteur déterminant du rythme ou de la répartition de la croissance économique» (PNUD, 2002: 4). Si le PNUD favorise la gouvernance démocratique, c'est essentiellement parce qu'elle est porteuse de valeurs comme la liberté et la participation, qu'elle «contribue à protéger les populations des catastrophes économiques et politiques telles que les famines et les chaos» et, finalement, qu'elle permet à ces mêmes populations de faire

pression sur leurs gouvernements de manière à ce qu'ils adoptent des politiques multipliant les «opportunités sociales et économiques» (PNUD, 2002: 3).

Pour le PNUD, le principe de la gouvernance démocratique s'impose aussi bien au niveau national qu'international. Sur le plan national, l'OIG estime que la démocratie «ne peut être importée» et qu'elle «nécessite un processus plus profond de développement politique qui doit ancrer les valeurs et la culture dans toutes les composantes de la société» (PNUD, 2002: 4). Sur la scène internationale, il convient d'«accroître le pluralisme dans les décisions mondiales» et de «renforcer la participation et l'obligation de rendre des comptes des institutions multilatérales» (PNUD, 2002: 7-8). L'optimisme, disions-nous, caractérise le discours du PNUD dans son rapport 2002. Il s'agit toutefois d'un optimisme prudent. Si le PNUD, comme le CAD, se réjouit des résultats de la récente Conférence des Nations unies sur le financement du développement, il s'inquiète par contre des conséquences que pourraient avoir les attentats du 11 septembre 2001 sur les institutions internationales et les droits de l'Homme.

La confiance que la Banque mondiale a généralement tendance à vouer au fonctionnement des marchés se maintient toujours en 2002, mais elle est pondérée par la nécessité que représente, pour l'OIG, l'existence d'institutions favorables au «développement des marchés». Ces institutions doivent donc, selon le cas, être mises en place ou consolidées. Trois fonctions principales leur sont attribuées:

[...] elles acheminent l'information sur la situation des marchés, les biens et les participants; elles définissent la nature des droits de propriété et des contrats et en assurent le respect, en fixant qui obtient quoi et quand [et] elles accroissent la concurrence sur les marchés - ou la limitent. (BM, 2002: 6)

Trois acteurs, toujours selon la Banque mondiale, sont à l'origine de la mise en place de ces institutions: les États, les intervenants privés et les organisations internationales. L'OIG, après avoir suggéré à ces acteurs un questionnaire leur permettant de poser un diagnostic sur l'état du cadre institutionnel existant dans un contexte donné, puisqu'il «n'y a pas de modèle universel» (BM, 2002: 2), met de l'avant quatre «idées forces» pour combler les éventuelles lacunes observées: «compléter les structures existantes», «innover pour trouver des mécanismes adaptés», «relier les communautés entre elles» et «promouvoir la concurrence entre les juridictions, les entreprises et les individus» (BM, 2002: 10-12). L'argumentation de la Banque mondiale au sujet des institutions repose sur une conviction maintes fois exprimée par l'organisme dans le passé, même si ce n'était pas toujours au profit des institutions elles-mêmes, c'est-à-dire que celles qui sont «conçues pour appuyer le marché contribuent largement à promouvoir la croissance et à réduire la pauvreté» (BM, 2002: 6).

Il y a, dans l'ensemble, un sentiment de confiance qui se dégage des discours tenus par nos trois OIG en 2002. Il varie en intensité, s'appuie sur des bases qui ne sont pas forcément communes et prend des directions qui, sans être nécessairement divergentes, ne sont pas non plus uniformes: croissance des investissements publics en faveur du développement, gouvernance démocratique au profit du développement humain et consolidation des institutions favorables aux marchés... Par contre, et surtout si l'on prend en considération le climat d'insécurité internationale qu'ont engendré les attentats terroristes du 11 septembre 2001, le ton adopté dans ces discours n'est pas celui de la panique ou de l'obsession sécuritaire. C'est un ton qui se veut plutôt rassurant et constructif: investir, démocratiser, instituer!

D'opportunités et d'échecs

Des trois OIG, c'est la Banque mondiale qui tient le discours qui semble le plus optimiste en 2003. Elle reprend l'idée mise de l'avant l'année précédente au sujet du facteur institutionnel, en faisant le lien avec l'un des leitmotivs de son discours depuis le début des années 1990, celui de la lutte contre la pauvreté. Selon la Banque mondiale, en effet, «c'est l'intégration des pauvres et des déshérités qui rendra possible l'émergence d'institutions plus efficaces» (BM, 2003 : xiii). Les «institutions» sont d'ailleurs créditées de plusieurs vertus et potentialités : coordination des intérêts aux niveaux national et international, allocation plus équitable des ressources, interventions plus efficaces... Sur un autre plan, l'OIG met en garde contre les limites d'une conception à courte vue de la croissance économique. La «productivité» et la création de «possibilités» devraient l'emporter sur la «quête du profit et des avantages immédiats». Le thème de l'«intégration»²¹ (par opposition au phénomène de l'exclusion) prend également une place plus importante qu'auparavant dans le discours de la Banque mondiale. L'État, soutient-on, a un rôle important à jouer dans tout cela puisque «c'est souvent au niveau national qu'il est possible d'équilibrer les intérêts en jeu» (BM, 2003 : xx). Force est de constater que le discours que tient la Banque mondiale en 2003 colle de moins en moins à l'idée que s'en font ses détracteurs ou, du moins, ceux qui reprochent à l'organisme de s'en tenir à une vision étroitement libérale et orthodoxe du développement international.

Habitué à discourir sur le thème des «opportunités», le PNUD laisse à la Banque mondiale, en 2003, le soin de réfléchir sur le sujet. Le PNUD préfère quant à lui s'attarder sur une réalité qui, a priori, fait moins plaisir à regarder. Il propose en effet d'analyser les «causes premières de l'échec du

²¹ Dans certains contextes, le mot «insertion» peut aussi trouver sa place dans le discours de la Banque mondiale en 2003. Nous n'irons cependant pas plus loin dans cette voie où se mélangent des considérations d'ordre à la fois sociologique et linguistique (sémantique et, sans doute, traduction de l'anglais au français).

développement» en faisant d'abord le constat que la décennie précédente a été «désespérante [...], plus de 54 pays sont aujourd'hui plus pauvres qu'en 1990» (PNUD, 2003 : 2). Il invite par conséquent l'État, la société civile et la communauté internationale à s'approprier les Objectifs du Millénaire :

Les gouvernements des pays pauvres et riches, ainsi que les institutions internationales, devraient commencer par se demander quels sont les moyens nécessaires pour réaliser les Objectifs, plutôt que d'accepter que ce soient les ressources limitées qui y sont actuellement affectées qui déterminent le rythme du développement. (PNUD, 2003 : 5)

Et le PNUD, en s'adressant plus spécifiquement aux pouvoirs publics, y va même de suggestions...

[...] investir rapidement et de manière ambitieuse dans les services d'éducation et de santé; augmenter la productivité des petits exploitants agricoles; améliorer l'infrastructure de base; élaborer une politique de développement industriel; promouvoir la gouvernance démocratique et les droits de l'Homme [et] veiller au respect de l'environnement [et] à une saine gestion de l'urbanisme. (PNUD, 2003 : 4)

... et de propositions visant la communauté internationale, par exemple : «une aide plus abondante, et plus efficace; de nouveaux modèles d'allègement de la dette; un accès aux marchés élargi, propice à une diversification et à une expansion des échanges; un meilleur accès aux progrès technologiques mondiaux» (PNUD, 2003 : 12). S'adressant plus précisément aux pays les plus développés, il les invite à tenir leurs «promesses», ce que sont, dans les faits, aussi bien la Déclaration du Millénaire que le Consensus de Monterrey.

Le nouveau Président du CAD partage les inquiétudes du PNUD. Se référant aux objectifs proposés par son organisme en 1996 et repris en bonne partie par l'ONU, il constate que la réduction de la pauvreté est le seul qu'il reste encore possible d'atteindre, et ce, en raison des performances des pays asiatiques, performances qui ne sont d'ailleurs pas clairement attribuables à l'aide internationale.

Les thèmes sur lesquels met l'accent le rapport annuel du CAD en 2003 sont maintenant bien connus puisqu'ils ont été abordés par l'organisme à de nombreuses reprises au cours des années précédentes : principalement la cohérence et l'efficacité de l'aide internationale. Pour ce qui est de la cohérence, le Président du CAD appelle d'abord à un meilleur dialogue, particulièrement après l'échec des récentes négociations à Cancun (surtout en matière de subventions à l'agriculture). Ce dialogue devrait s'étendre à l'ensemble des acteurs concernés par le développement, par exemple la société civile et les parlementaires. Le déficit de cohérence affecte cependant les efforts déployés par les pouvoirs publics des pays industrialisés eux-mêmes car «diverses études montrent que le coût de certaines politiques

des pays de l'OCDE qui ont des effets néfastes pour les pays en développement est largement supérieur à celui de l'effort global de coopération» (CAD, 2003 : 14).

Sur le thème de l'efficacité, le Président du CAD rappelle – comme le fait aussi la Banque mondiale – que les efforts les plus fructueux sont ceux qui viennent appuyer les initiatives locales dans les pays disposant d'un cadre macro-économique sain et d'«institutions compétentes». Il insiste néanmoins sur la nécessité de ne pas «abandonner à leur sort les États les plus fragiles et moins bien armés» (CAD, 2003 : 16). Bref, on ne retrouve guère, dans le discours que tient le Président du CAD en 2003, l'optimisme qui teintait le discours de son prédécesseur en 2002. L'échec des négociations commerciales de Cancun (2003) semble avoir mis du plomb dans l'aile aux espoirs suscités par la Conférence de Monterrey en 2002.

Un optimisme inquiet : l'argent, la sécurité, la culture et les services

On peut dire du discours que tient la Banque mondiale en 2004 qu'il s'inscrit dans le prolongement de celui que tenait déjà l'OIG au cours des deux années précédentes. C'est à travers la notion de «services» qu'elle vient préciser sa conception du rôle des institutions. Comme nous y a habitués le discours de l'organisme, les services visés sont d'abord ceux qui s'adressent ou devraient s'adresser principalement aux «pauvres». Les secteurs d'intervention auxquels s'intéresse l'institution sont surtout ceux de la santé et de l'éducation, mais elle élargit son champ d'intérêt en revenant sur des questions qui, au cours des années 1990, étaient souvent abordées en termes d'«infrastructures», plus particulièrement celles de «l'eau, l'assainissement et l'électricité».

D'emblée, la Banque mondiale constate que :

Trop souvent, les services font défaut aux pauvres – que l'on considère les possibilités d'accès, la quantité ou la qualité. Mais comme il y a des endroits où les services fonctionnent bien, on doit en conclure que les gouvernants et leurs administrés peuvent mieux faire (BM, 2004 : 1).

Cette affirmation résume assez bien l'essentiel du propos. Si la «croissance économique est bien évidemment indispensable», en revanche, «elle ne suffit pas» et c'est ce qui incite l'institution à proposer «un cadre analytique et pratique pour utiliser plus efficacement les ressources (BM, 2004 : 1). Il est en effet beaucoup question, en 2004, de «responsabilité», d'«évaluation des résultats», de «réforme»... Se référant aux «objectifs du développement pour le Millénaire», la Banque mondiale constate que le premier – réduire de moitié, d'ici 2015, le nombre d'individus vivant dans l'extrême pauvreté – a de bonnes chances d'être atteint (rappelons que le Président du CAD tenait un discours similaire l'année précédente), mais qu'il en va autrement pour les autres objectifs, notamment ceux

relatifs à la santé (ex. «mortalité infantile») et à l'éducation (ex. «enseignement primaire»). L'accentuation de l'effort financier international (engagements récents de Monterrey, Doha et Johannesburg) devrait permettre d'améliorer la situation, mais il faut aussi agir sur les façons de faire, c'est-à-dire «améliorer les politiques et les institutions dans les pays en développement» (BM, 2004 : 3).

Affirmant clairement que la prestation des services «est une responsabilité de l'État» (BM, 2004 : 6) et que l'«organisation» de ces services doit également se faire «sous l'égide» (BM, 2004 : 13) de ce dernier, la Banque mondiale souligne néanmoins que diverses approches peuvent être envisagées pour ce faire, plus précisément : la sous-traitance, le recours au «secteur privé», aux «administrations» ou aux «communautés locales», aux «usagers eux-mêmes» et aux «ménages». L'essentiel, dans chacun des cas, est de faire en sorte que tous les maillons de «la longue chaîne des responsabilités» (BM, 2004 : 7) restent liés (clients/prestataires + citoyens/gouvernants + gouvernants/prestataires), ce qui signifie que les «pauvres» devraient toujours être en mesure d'exercer leur «influence», aussi bien sur leurs «gouvernants» que sur les «prestataires de services». Ici aussi, plusieurs options devraient s'offrir aux «pauvres» pour concrétiser cette influence : accès à la «parole», «participation», «surveillance», etc. Insistant pour dire, comme elle l'a fait pour l'aide au développement, que «l'augmentation des dépenses publiques ne suffit pas (BM, 2004 : 14), la Banque mondiale rappelle d'un même élan «qu'aucun pays n'a obtenu d'amélioration sensible de la mortalité infantile et de l'enseignement primaire sans intervention de l'État» (BM, 2004 : 13), mais aussi «qu'il n'existe pas une solution toute faite qui conviendrait à tous les services de tous les pays» (BM, 2004 : 14). Bref, selon la Banque mondiale, ce ne sont pas que de «ressources supplémentaires» dont on a besoin pour «assurer aux pauvres l'accès aux services de base», mais aussi de «réformes sectorielles» et d'une «information» qui, accessible aux pauvres, inciterait «les pouvoirs publics à agir, favoriser la réforme et créer une dynamique qui permette à d'autres réformes de porter leurs fruits (BM, 2004 : 20).

En 2004, le thème retenu par le PNUD est bien différent des préoccupations qu'affiche la Banque mondiale. Comme cela a souvent été le cas au cours des années précédentes, le PNUD s'intéresse à une réalité qui, en apparence du moins, est plus abstraite : *La liberté culturelle dans un monde diversifié*. Il s'agit toutefois d'une question d'une évidente actualité.

Comme c'est son habitude depuis une quinzaine d'années, le PNUD aborde le thème de la «liberté culturelle» à travers le prisme du «développement humain». Selon le PNUD, à travers le monde, nombreux sont les individus, les minorités et même les populations qui font l'objet de «discrimination et de marginalisation au regard des opportunités sociales, économiques et politiques» et qui sont donc

en droit d'exiger plus de «justice sociale» (PNUD, 2004 : 1). Les États n'ont d'autres choix que de chercher à répondre à cette quête légitime, faute de quoi ils devront – ou doivent déjà - faire face à de nombreux problèmes : «instabilité», «conflit», «méfiance», «haine», etc. Le PNUD constate que :

Les luttes identitaires peuvent également conduire à des politiques régressives et xénophobes qui retardent le développement humain. Elles peuvent encourager un repli conservateur et un rejet du changement, empêchant ainsi un souffle d'idées et d'individus qui apportent avec eux des valeurs cosmopolites, des connaissances et des qualifications qui font avancer le développement (PNUD, 2004 : 2).

Pour le PNUD, il est donc clair que la diversité culturelle ne représente pas un frein au développement. L'organisme admet cependant que les choses ne sont pas perçues de cette façon par tout le monde. Le PNUD qualifie de «mythes» le terreau dont émergent ces perceptions et il consacre une bonne partie de son argumentation à tenter de «briser ces mythes». Il en identifie cinq :

-il est faux, selon le PNUD, que les «identités ethniques des individus font concurrence à leur attachement à l'État» (PNUD, 2004 : 2). La solution réside donc moins dans la notion de «choix» que dans celle d'«équilibre» entre les identités.

-il est également faux que les «différences et les conflits culturels» incitent ou conduisent à la «violence». Et ici, le PNUD s'appuie sur la recherche qui ne fournit pas de «preuves empiriques» démontrant que l'«identité culturelle» serait une «cause» de violence. Elle ne serait, tout au plus, qu'une «force de mobilisation politique» (PNUD, 2004 : 3).

-faux, aussi, que la «liberté culturelle» obligerait à sacrifier d'autres «priorités du développement humain comme les avancées du développement, de la démocratie et des droits de l'homme» (PNUD, 2004 : 4). Pour le PNUD, c'est même le contraire qui est vrai puisque la «liberté culturelle» est plutôt un apport pour le développement, la démocratie et les droits humains.

-fausse toujours la croyance voulant que la «diversité ethnique» freinerait le développement. La recherche, ici encore, ne permet pas d'établir de lien entre le degré de développement d'un pays et son degré de «diversité ethnique».

-tout aussi faux, finalement, le lien que l'on veut parfois établir entre d'une part les caractéristiques de «certaines cultures» et, d'autre part, la «promotion du développement et de la démocratie». C'est, une fois de plus, la recherche qui est mise à contribution pour «briser ce mythe» : «L'analyse statistique ou les études historiques n'ont pas prouvé l'existence d'une relation de cause à effet entre la culture et le progrès économique ou la démocratie» (PNUD, 2004 : 4).

Après s'être employé de façon systématique à détruire ces cinq «mythes», le PNUD plaide en faveur de «politiques multiculturelles» en mettant l'accent, ici encore, sur «cinq domaines politiques essentiels : la participation politique, la religion, l'accès à la justice, la langue et l'accès aux opportunités socioéconomiques» (PNUD, 2004 : 7). Il consacre la suite de son argumentation à

essayer de préciser la teneur de chacune de ces politiques. On pourrait dire, en résumant, qu'il y voit un antidote à plusieurs des «menaces» auxquelles peut nous exposer la «mondialisation», par exemple le «conservatisme», le «nationalisme isolationniste», l'«intolérance», etc.

Comme il le fait depuis quelques années et comme le fait aussi la Banque mondiale, le Président du CAD évoque en 2004 les Objectifs du millénaire pour le développement (OMD). Le bilan provisoire qu'il dresse des efforts engagés dans leur réalisation semble, *a priori*, plus positif que celui proposé par la Banque mondiale. Les progrès «accomplis depuis 1990» ne se limitent pas à la lutte contre la pauvreté, mais se retrouvent aussi dans des domaines comme la «scolarisation», la diminution de la mortalité infantile et l'«accès à une eau propre». Le tableau, toutefois, ne lui semble pas suffisamment positif pour tirer une conclusion différente de celle à laquelle en arrive la Banque mondiale. Sauf pour «l'objectif relatif à la pauvreté monétaire», tout indique que «les progrès [...] ne seront vraisemblablement pas à la hauteur, même au niveau mondial, des attentes des concepteurs des objectifs» (CAD, 2004 : 13). Son discours n'est cependant pas défaitiste puisqu'il constate que des pays membres de l'OCDE font preuve d'une «encourageante» volonté à concrétiser leurs engagements. En soi, le principe des OMD reste d'ailleurs très positif :

Il faut en fait se féliciter que l'existence des OMD ait conduit la société civile, les gouvernements des pays en développement et les donateurs à relever la barre et à s'atteler à la tâche bien plus difficile qu'est leur réalisation non seulement au niveau mondial mais également à l'échelle de chaque région et même de chaque pays (CAD, 2004 : 15).

Après s'être attribué, comme il l'avait également déjà fait dans le passé, le mérite d'avoir reconnu dès le milieu des années 1990 «que le développement est par essence un processus politique», le CAD s'intéresse ensuite à «l'écheveau des liens entre la sécurité et le développement». L'organisme «prône» en ce sens des «investissements plus efficaces dans le bon fonctionnement des « systèmes de sécurité » en prenant soin de faire le lien avec les «risques induits par l'existence de ce qu'on peut qualifier « d'États fragiles » (CAD, 2004 : 17). Précisons que la Banque mondiale, dans son rapport annuel 2004, évoque elle aussi l'existence de ces «États défaillants».²²

Finalement, en se penchant, comme il le fait depuis longtemps et conformément à son mandat, sur la question de l'«aide au développement», le CAD tient un discours dont l'optimisme rappelle le traitement accordé au même sujet en 2002. Dollars et pourcentages à l'appui, il constate que le

²² Depuis quelques années, ce thème est en fait abordé régulièrement dans la littérature sur le développement international. On y parle par exemple d'États fragiles, en déroute, incomplets, en transition, en construction, etc.

«volume de l'aide», après avoir «fléchi [...] «entre 1992 et 1997» et s'être «stabilisé [...] entre 1997 et 2001», a «recommencé à augmenter» à partir de 2002, même si c'est «à un rythme extrêmement modeste» (CAD, 2004 : 20). Le Président du CAD établit un lien direct, comme en 2002, entre cette nouvelle tendance et les engagements pris par la communauté internationale lors de la Conférence de Monterrey. Après avoir malgré tout exprimé quelques «réserves» qui viennent nuancer son optimisme, il se permet enfin d'inviter les «donneurs» à ne pas concentrer leurs efforts, comme ils semblent portés à le faire depuis un certain temps, sur les «pays les plus performants», mais à se soucier aussi des « « États fragiles », dans lesquels vivent quelque 500 millions de personnes, pour la plupart avec un revenu proche du seuil de pauvreté absolue de un dollar par jour, voire inférieur à ce seuil» (CAD, 2004 : 25). Cela dit, en soulevant la question de «l'efficacité de l'aide», le Président du CAD évoque le risque de la «fragmentation» des efforts et salue le principe «d'une accentuation du ciblage sur les résultats» (CAD, 2004 : 28).

Synthèse

Nous avons essayé, avec cette analyse des discours institutionnels sur le développement international, de rendre compte aussi fidèlement que possible de la spécificité du discours de chacune des OIG retenues ainsi que de l'évolution de ces discours. Il nous est arrivé à l'occasion de chercher à en faire la *synthèse*, mais de façon ponctuelle. Ce fut le cas, par exemple, au moment où nous abordions l'analyse des rapports annuels du milieu des années 1990 (section intitulée *Temps d'arrêt*). Il est maintenant temps d'aborder ces discours sous un angle plus *synthétique*. On ne peut le faire, il va de soi, sans sacrifier une partie de l'originalité de chacun de ces discours et sans simplifier leurs parcours respectifs. C'est l'inconvénient que comporte tout effort de *synthèse*, inconvénient que devrait compenser le caractère global du portrait qui sera tracé ici de l'évolution des discours institutionnels sur le développement international.

Cette *synthèse* découle des analyses réalisées au fil des pages précédentes, mais elle s'appuie également dans une forte mesure sur le **Tableau 1** (page 126). On peut s'y référer pour obtenir une vision simplifiée - et à vrai dire extrêmement simplifiée - des discours analysés et de leur évolution au cours de la période 1990-2004. Ce tableau, en partie du moins, juxtapose les thèmes qui ont été choisis par les OIG comme titres ou sous-titres de leurs rapports annuels. Ces choix limitent énormément la diversité des questions traitées dans ces rapports, diversité dont notre analyse rend compte dans une bonne mesure. Par contre, ils présentent l'avantage de mettre en exergue des notions qui, par la force des choses, sont considérées comme particulièrement significatives par chacune de ces OIG. Pour la Banque mondiale et le PNUD, cette affirmation ne fait aucun doute. De façon évidente, le titre choisi pour un rapport annuel n'a strictement rien d'aléatoire. Il faut y voir, comme on dit familièrement, un «message». N'oublions pas que les OIG actives dans le domaine du développement international sont manifestement soucieuses de leur «réputation». Leurs rapports

annuels leur servent entre autres à se fabriquer une «image» et parfois à la refaçonner. Le CAD, en général, affiche d'une façon moins explicite cette préoccupation. Il lui arrive de donner un titre à son rapport annuel, mais il lui arrive aussi d'en laisser le soin au lecteur. C'est ce que nous avons fait en nous appuyant à la fois sur les analyses effectuées et sur la table des matières qui accompagne chaque rapport annuel. Dans l'ensemble, cette façon de faire permet d'identifier un ou des thèmes qui, sous un choix de mots qui pourrait parfois faire l'objet de discussions, s'imposent tout de même assez nettement.

On a pu voir que le thème de la **pauvreté** est l'un de ceux qui reviennent le plus régulièrement dans les discours institutionnels sur le développement international. La Banque mondiale, sur cette question, prend l'initiative en lui consacrant son rapport annuel de 1990 et en répétant la manoeuvre au début de la décennie suivante. La période 1990-2004 se termine d'ailleurs sur le même ton puisque le rapport annuel 2004 de l'institution a pour titre *Des services pour les pauvres*. La «pauvreté», et surtout le «combat ou la lutte contre la pauvreté», c'est le leitmotiv du discours de la Banque mondiale. Le PNUD traite abondamment de la question lui aussi, mais très rarement en faisant de ce thème l'objet principal de son rapport annuel, l'exception étant le rapport de 1997 consacré à *L'éradication de la pauvreté*. Notons ici que la formule utilisée par le PNUD (*éradiquer...*) se veut plus ambitieuse que celles habituellement employées par la Banque mondiale (*combattre, lutter...*).

Le PNUD a lui aussi son cheval de bataille. C'est celui du **développement humain**. La période 1990-2004 s'ouvre sur cette idée qui deviendra, comme l'est la lutte contre la pauvreté pour la Banque mondiale, un étendard, pour ne pas dire la marque de fabrique du PNUD. Le CAD se laissera d'ailleurs séduire par cette idée quelques années plus tard (entre 1994 et 1996 les termes «être humain» et «humanité» sont fort présents dans son discours). Le mot **humain**, dans le discours du PNUD, se voit également associé (1994) à la notion de **sécurité**, par laquelle se laissera encore séduire le CAD dix ans plus tard en consacrant son rapport annuel au lien entre *Les Objectifs du millénaire et la sécurité*.

Comme ses deux vis-à-vis, le CAD se donne dès le début de la décennie 1990 un thème de prédilection, celui de la **participation** et plus spécifiquement du **développement participatif**. Et c'est cette fois-ci au tour du PNUD de reprendre l'idée assez rapidement, en consacrant son rapport annuel de 1993 à *La participation populaire*. Dans les années qui suivront, du milieu de la décennie 1990 jusqu'au début de la décennie suivante, le CAD mettra davantage l'accent sur le **partenariat** et la **concertation**. Ces mots se taillent une place de choix dans le discours du CAD à partir de 1995 (son rapport annuel de 2002 invitera à *Agir de concert*). Cette idée, bien sûr, n'est pas équivalente à

celle de **participation**, mais elle donne l'impression de lui succéder dans le discours du CAD. Au cours de cette période toujours, ce dernier insiste beaucoup sur le **changement**, parfois en employant le mot lui-même (1995), mais souvent en utilisant des mots ou des expressions qui évoquent le changement: «refonte», «progrès», «nouvelle ère», «avenir». Des trois OIG, le CAD est certainement l'organisme dont le discours s'attarde le plus explicitement à la question du changement. Le CAD, durant cette période toujours, entrecroise également de façon récurrente les notions de **partenariat** et de **changement**, y ajoutant à l'occasion celle de «cohérence» (1999). En 2003 et 2004, ces notions ont fait place aux **Objectifs du millénaire pour le développement** dans le discours du CAD. Rappelons cependant que ces fameux objectifs sont, pour le CAD, l'aboutissement d'un processus dont il a été l'initiateur. On pourrait penser que l'organisme voit dans ces «objectifs» quelque chose comme le couronnement de sa vision du développement international, celle du moins qu'il met de l'avant depuis le milieu des années 1990.

Les aspects économiques du développement sont, il va de soi, très présents dans les discours institutionnels sur le développement international. Les trois OIG reviennent régulièrement sur le sujet. Parfois, ce dernier est abordé en association avec un autre thème. La Banque mondiale, par exemple, propose de voir la **santé** comme un secteur dans lequel il faut **investir** (1993). Le PNUD s'intéresse pour sa part au **financement du développement humain** (1991) et le CAD, à la refonte de l'**aide au développement** (1993) et au **financement du développement** tout court (1999 et 2000). Plusieurs rapports annuels mettent toutefois l'accent sur des questions d'ordre économique sans forcément s'y intéresser sous l'angle de l'investissement, de l'aide ou du financement. Et cela est vrai pour les trois OIG. Qui s'étonnerait de voir la Banque mondiale traiter d'économie de **marché** (1996) ou faire la promotion d'institutions pour les **marchés** (2002)? Un peu plus étonnant est de voir le PNUD, et ce à plusieurs reprises, donner à ses rapports annuels des titres où prédominent assez ou très nettement des thèmes économiques: *Le fonctionnement des marchés* (1992), *La croissance* (1996), *Les modes de consommation* (1998), *La mondialisation* (1999). On reste sur l'impression que le PNUD, tout en misant d'abord sur le **développement humain**, ne veut surtout pas suggérer que ce dernier devrait être privilégié au détriment du développement économique. Le développement humain suppose aussi le développement économique, mais ne s'y limite pas. Il faut sans doute comprendre ici que le PNUD n'entend pas laisser aux autres OIG le monopole de l'expertise en matière économique.

En principe, les questions d'ordre juridico-politique ne sont pas destinées à occuper une place très importante dans les discours institutionnels sur le développement international. Ces questions sont bien sûr fondamentales, mais il est difficile de les aborder sans donner l'impression de «faire soi-même de la politique», ce qui est une pratique risquée pour les OIG dont les membres sont, par

définition, des États. Ces derniers, dans un monde où la notion de «souveraineté» reste extrêmement importante malgré la progression de la mondialisation et des flux transnationaux, continuent d'assumer le rôle prépondérant dans l'exercice de l'autorité politique et les OIG, en principe, doivent composer avec cette réalité.

Cela dit, on a pu voir que des thèmes à caractère juridico-politique sont parfois soulevés dans les discours analysés. Il est à noter d'abord que le terme «gouvernance», qui revient pourtant abondamment dans ces discours, brille par son absence dans les titres des rapports annuels publiés par les trois OIG entre 1990 et 2004 (le CAD parle tout de même de **saine gestion publique** en 1992). Par contre, d'autres expressions ou vocables dont la teneur juridico-politique ne fait aucun doute figurent dans plusieurs de ces titres. C'est le cas, et de façon spectaculaire pour la Banque mondiale dont le mandat se veut apolitique, pour le mot **État** qui trône dans le titre de son rapport annuel 1997. Des questions d'ordre politique sont également évoquées par la Banque mondiale, mais souvent de façon indirecte. À travers l'idée de «gouvernance» comme nous l'avons vu, mais aussi lorsqu'il est question d'**infrastructures**, d'**institutions** ou de **services**. De façon certaine, ces notions ont une connotation politique. Il est par ailleurs évident qu'elles ne renvoient pas aux aspects les plus dynamiques, idéologiques, partisans ou polémiques de la vie politique. Ce sont plutôt aux aspects techniques ou fonctionnels du politique que s'intéresse la Banque mondiale. L'expression «bonne gouvernance» dont elle est friande renvoie d'ailleurs à une telle vision du politique (tout comme la «saine gestion» dont parle le CAD).

Le CAD et le PNUD se montrent moins hésitants que la Banque mondiale à traiter de thèmes explicitement politiques, et ce, y compris dans les titres mêmes de leurs rapports annuels. Le CAD le fait dès le début des années 1990, en traitant de **démocratie** (1990 et 1991) et de **gestion publique** (1992). Le PNUD consacre pour sa part à la question de la **démocratie** l'essentiel de son rapport 2002. Mais c'est davantage avec des thèmes comme celui des **droits de l'homme** ((2000) ou celui de la **liberté** culturelle (2004) que le discours du PNUD se démarque vraiment de celui des deux autres OIG. Il ne faut toutefois pas exagérer l'importance de cette caractéristique dans le discours du PNUD. Ce dernier aborde la question de la **liberté**, mais en mettant l'accent sur la dimension «culturelle» de cette dernière. Il avait procédé d'une façon un peu similaire une dizaine d'années plus tôt (1995) en traitant d'**égalité**. C'est en se concentrant essentiellement sur les rapports hommes/femmes qu'il avait alors abordé cette question. Il n'empêche que le CAD et la Banque mondiale n'ont pas accordé une attention comparable à ce genre de thèmes, c'est-à-dire à des questions dont la teneur axiologique est très marquée (liberté, égalité, droits humains).

Un autre thème s'est révélé porteur dans les discours institutionnels sur le développement international au cours de ces quinze années. C'est celui de l'écologie. Des trois OIG, seul le PNUD n'y a pas explicitement consacré au moins un de ses rapports annuels. Sur cette question, la Banque mondiale prenait l'initiative en 1992 en intitulant son rapport *Le développement et l'environnement*. Elle revenait sur le sujet vers la fin de la période étudiée (2003) avec la notion de **développement durable**. Le CAD l'avait cependant précédée de près d'une dizaine d'années en associant, dès 1994, les questions de la **sécurité humaine** et du **développement durable**. Du côté du PNUD, le seul rapport annuel que l'on puisse indirectement relier à la question écologique est celui de 1998 qui porte sur *Les modes de consommation*. Ces derniers n'y sont toutefois abordés sous l'angle écologique que de façon assez marginale (on y parle de «consommation viable à long terme»).

Mis à part ceux que nous venons d'identifier, on ne pourrait additionner très longuement les thèmes sur lesquels s'attardent de façon importante et commune les discours analysés. Bien sûr, l'analyse a démontré que plusieurs autres sujets, raisonnements et arguments sont partagés par au moins deux des OIG retenues, mais c'est plutôt à travers leurs discours qu'on les découvre. La question du **savoir** est soulevée par la Banque mondiale en 1998 alors que le PNUD s'intéresse aux **nouvelles technologies** en 2001. Il existe un lien entre les deux thèmes, mais il est indirect. On pourrait sans doute dire la même chose du thème de la **santé**. La Banque mondiale s'y intéresse de façon particulière dans son rapport de 1993 alors que le PNUD, pour qui la santé constitue une dimension essentielle du **développement humain** (rappelons que son IDH inclut l'«espérance de vie»), revient assez régulièrement sur cette question, surtout durant les premières années de la décennie 1990.

Bien d'autres observations pourraient s'ajouter. Elles viendraient enrichir cette synthèse, au risque toutefois d'en atténuer, justement, le caractère synthétique. Dans les pages qui suivent, on reviendra sur plusieurs des thèmes, formules, mots ou expressions qui se dégagent de cette synthèse et de l'analyse qui la précède. Analyse et synthèse y seront complétées par ce que l'on pourrait appeler une mise en contexte. L'analyse critique du discours, rappelons-le, s'intéresse aux «formes de pouvoir qui s'établissent à travers le discours» (Charaudeau et Maingueneau, 2002: 44). On ne peut donc faire l'économie d'une telle mise en contexte, d'autant plus que les trois OIG retenues sont des institutions qui occupent toutes, de manière et à des degrés variés, une position relativement ou nettement dominante au sein de ce que nous avons appelé la communauté épistémique du développement international.

*Cadreurs et cadrés*²³

Malgré leur diversité, les discours qu'ont tenus la Banque mondiale, le CAD et le PNUD sur le développement international au cours de la période 1990-2004 sont traversés par de nombreuses convergences et régularités. Ces discours ne sont ni linéaires, ni erratiques et ne sont davantage ni uniformes, ni singuliers. Ils sont porteurs de thèmes, d'idées, de formules, de concepts et de mots qui, vraisemblablement, ont influencé et influencent toujours plusieurs acteurs nationaux, internationaux ou transnationaux, mais ils sont aussi portés par des courants de pensée (ou même des «modes»), des mouvances politico-idéologiques, des initiatives et projets socio-économiques (etc.) par lesquels ils sont eux-mêmes influencés.

Il est impossible, sur la base d'une analyse du genre de celle que nous avons effectuée ici, de départager les contributions des uns et des autres de manière à pouvoir conclure que tel acteur serait - ou aurait été à tel moment - plus influent ou, au contraire, plus influencé que tel autre acteur. Ce n'était pas notre objectif. De toute façon, quelle signification attribuer à la notion d'influence dans un domaine comme celui du discours sur le développement international? Depuis le milieu du XXe siècle, il se tient sur le sujet d'innombrables discours qui, tour à tour, se rejettent, se dénoncent, se parodient les uns les autres, ou au contraire se complètent, se chevauchent, se paraphrasent, se nuancent, s'interprètent mutuellement. Devant un tel «bavardage» et surtout devant les résultats des politiques que ces discours veulent souvent légitimer, il est facile de comprendre, sans forcément le partager, le désabusement de certains (par exemple, celui qui se dégage parfois de l'argumentation post-développementaliste). Il reste pourtant que les discours institutionnels sur le développement international, notamment ceux auxquels on s'est intéressé dans ces pages, sont plus que «pure vapeur». Pour utiliser une formule d'inspiration constructiviste, ils «produisent du réel» (Milliken, 1999). Bruno Lautier (2002) voit par exemple dans la Banque mondiale le «mentor idéologique» de nombreux «experts». Philippe Marchesin constate même que pour procéder à une distinction aussi simple et courante que celle entre pays du «Nord» et du «Sud»: «Les classifications communément admises en la matière sont celles de la Banque mondiale, du Comité d'aide au développement de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) et du PNUD» (Marchesin, 2001: 17).

²³ Nous sommes d'accord avec ces auteurs qui, comme Pierre Bourdieu et Anthony Giddens entre autres, appréhendent les discours comme des «structures qui sont à la fois structurées et structurantes» (Keller, 2005). S'inspirant de Michel Foucault et paraphrasant Grillo et Stirrat (1997), B. Rossi écrit: «Un discours (par exemple sur le développement), identifie des façons de faire appropriées et légitimes pour pratiquer ce développement, aussi bien que pour en parler et pour réfléchir sur le sujet» (traduction libre de Rossi, 2004 : 1).

Il est clair, comme le démontrent les analyses effectuées ici, que les discours institutionnels sur le développement international ont la prétention d'être autre chose qu'une simple litanie de vœux pieux ou qu'un dispositif destiné à mystifier les naïfs. Ces derniers, d'ailleurs, sont de moins en moins nombreux au sein du «public» que ciblent les discours institutionnels sur le développement international (Everett, 1997). De façon évidente, les discours analysés ne s'adressent pas à des profanes, mais plutôt à cet ensemble - au contour flou - d'acteurs que nous avons appelé une «communauté épistémique». La présentation de ces discours est trop systématisée, leur formulation est trop nuancée, leurs arguments sont trop «polis» - au double sens de l'adjectif - pour que l'on puisse penser autrement. C'est sans doute même ce qui leur donne, comme on le leur reproche à l'occasion, ce «style formulaire» (Rist, 2002) ou «langue de coton» (Perrot, 2002) qui ne contribue certainement pas à élargir leur lectorat.

Les discours des trois OIG, comme le démontrent toujours les analyses et la synthèse effectuées ici, ne se confondent pas, mais ne sont pas non plus radicalement opposés les uns aux autres. Il est pourtant fréquent, dans les milieux qui s'intéressent au développement international, de dissocier de façon assez catégorique ces OIG. Pour le dire simplement, la Banque mondiale et, dans une mesure nettement moindre (Masujima, 2004), le CAD sont habituellement considérés comme plus favorables au libéralisme économique et plus étroitement liés aux intérêts des pays les plus riches que ne l'est le PNUD (Thérien, 1999). Dans les faits, et il serait préférable de dire «dans leurs discours», ces trois OIG ne se singularisent pas toujours de façon aussi nette ou caricaturale. Et lorsqu'elles le font, le phénomène tend souvent à s'estomper. Il ne faut pas s'en étonner. Ainsi que le démontrent divers travaux de recherche sur le développement international, les institutions actives dans ce domaine ont toutes plus ou moins tendance, par nature peut-être, à éviter les thèses ou options les plus radicales. Ces dernières sont plus souvent soutenues par des acteurs (ex. altermondialistes) que l'on associe aujourd'hui à la société civile. De plus, on peut penser qu'il est difficile pour une OIG de résister très longtemps au «succès» que connaît l'une de ses homologues. Il suffit donc qu'une OIG réussisse à intéresser la communauté épistémique du développement international avec un concept (ex. «développement humain», «capital social», «partenariat») pour que les autres OIG soient vite tentées de l'utiliser, quitte à l'«adapter ou à le modifier» en fonction de leurs propres besoins (Boas et McNeill, 2004). «Brevets et labels» sont respectés de façon fort relative dans l'univers des discours institutionnels sur le développement international.

Survол contextuel

On a beaucoup parlé de mondialisation au cours des dernières années et il est certain que ce phénomène ne peut être ignoré lorsque l'on cherche à décrire le contexte dans lequel ont évolué les discours institutionnels sur le développement international depuis le début des années 1990.

Une autre caractéristique de cette période, que plusieurs spécialistes des relations internationales appelle d'ailleurs l'«après-guerre froide», est qu'elle s'est accompagnée d'un vaste élargissement de l'aire géographique où prédomine l'économie de marché et d'une nouvelle «vague de démocratisation» (largement attribuable à la disparition de l'«empire soviétique»).

Soulignons aussi que plusieurs phénomènes culturels ont fait une apparition remarquée: «retour du religieux», affirmations identitaires de type communautaire, national ou même transnational, fondamentalismes, multiculturalismes, promotion de la «diversité culturelle», etc. Pour la plupart, ces tendances existaient en germe ou à une échelle plus restreinte avant les années 1990, mais elles ont connu au cours des quinze dernières années une expansion rapide et acquis une visibilité inédite. Malheureusement, dans bien des cas, cette dernière s'explique moins par l'intérêt intrinsèque de ces manifestations culturelles que par les conflits auxquels elles ont été associées (ex-Yougoslavie, Rwanda, Moyen-Orient, ex-URSS, sud-est asiatique, etc.).

Du point de vue de l'expansion et de la visibilité, on pourrait en dire autant de cette société civile que certains taxent aujourd'hui d'internationale, transnationale, globale ou même mondiale. Chose certaine, elle parvient souvent, et de plus en plus régulièrement, à exposer et faire entendre - parfois même à «imposer» (ex. les manifestations altermondialistes de Seattle en 1999) - ses vues sur «l'orientation et la gestion du monde». Outre les altermondialistes, citons par exemple le mouvement des femmes, le mouvement écologiste, les promoteurs et défenseurs des droits humains, de même que tous ces activistes soutenant les «causes» les plus diverses: autochtones, enfants, solidarité Nord/Sud ou Sud/Sud, développement local ou endogène, économie sociale...

Et le portrait serait incomplet si on n'évoquait toutes ces «nouvelles menaces» (écologiques, climatiques, biologiques, technologiques...), ce sentiment d'insécurité, cette peur qui, davantage qu'à l'époque de la guerre froide, caractérise notre époque. Il n'est pas nécessaire de s'attarder bien longuement sur le sujet tellement nous nous sommes habitués à entendre parler de cette «société du risque» dans laquelle nous vivons tous, de ces «complots terroristes» qui se trament à notre insu et de ces «bases de données» qui contiennent plus d'informations sur chacun d'entre nous qu'il est même possible de l'imaginer. On peut penser ce que l'on veut du discours actuel sur la sécurité et l'insécurité, en estimant par exemple que la peur est largement alimentée et exploitée par certains, il n'empêche qu'un élément important du contexte de l'après-guerre froide nous échapperait si on ignorait cette réalité.

Il va de soi que cette courte énumération ne saurait tenir lieu de mise en contexte pour une analyse critique des discours institutionnels sur le développement international. Il ne faut y voir rien de plus qu'un simple rappel de tendances auxquelles font régulièrement écho les discours analysés dans ces

pages. Les réalités évoquées ici (mondialisation, libéralisation, démocratisation, etc.) ont, à l'évidence, pris beaucoup de place et d'importance depuis le début des années 1990, mais elles ne peuvent être traitées comme des déterminants pour les discours institutionnels sur le développement international. Elles sont fondamentales, mais ont un caractère nettement trop large et trop «abstrait» pour être considérées comme des «variables indépendantes» ou même des «conditions de production».

Les discours analysés ici, en plus de s'influencer mutuellement, possèdent une autonomie que l'analyse fait clairement ressortir. De plus, il est difficile de penser que ces discours, puisqu'ils sont tenus par des OIG très connues et généralement considérées comme influentes dans le domaine du développement international, n'aient aucune incidence sur le «contexte» lui-même. Dans le champ du développement international, en d'autres mots, les années 1990-2004 n'auraient certainement pas été ce qu'elles furent si la Banque mondiale, le PNUD et le CAD n'avaient produit et diffusé leurs discours respectifs. Et encore une fois, se rendre à une telle évidence n'oblige en rien à affirmer que ces discours ont eu telle ou telle influence sur tel ou tel acteur à tel ou tel moment. Rappelons que les discours analysés ici, de notre point de vue, ne sont pas que l'expression d'idéologies ou des instruments de légitimation. Ce sont, comme les politiques, les programmes et les projets dont ils font intégralement et nécessairement partie, des outils de développement. C'est ce que signifie la formule que nous avons utilisée au début de ce texte en affirmant que *Discourir sur le développement, c'est déjà développer*.

Perceptions et interprétations de l'«après-guerre froide»

Même si les politiques et les pratiques des grandes institutions internationales actives dans le domaine du développement ont essuyé de virulentes critiques depuis le début des années 1990, on peut constater, lorsque l'on analyse leurs discours, que les idées et les intentions qui leur sont prêtées sont rarement aussi univoques qu'en laissent l'impression les commentaires dont elles sont l'objet. Il est par exemple courant, dans le discours altermondialiste des années 1990-2000, que le discours des institutions internationales - et l'idéologie dont il est censé être imprégné - soit qualifié de «néolibéral». Si c'est le cas, le moins que l'on puisse dire est que le ton adopté au lendemain de la chute du mur de Berlin a évolué rapidement dans les années qui ont suivi, de sorte qu'il devenait difficile d'affirmer que ces discours exprimaient unilatéralement la logique de l'ajustement structurel pratiqué au cours des années 1980. On peut certes se questionner sur le sens, dans le cas du discours de la Banque mondiale des années 1990, du passage d'une logique de «conditionnalité» à une logique de «sélectivité», mais à moins de ne vouloir accorder aucune signification ou aucun intérêt au discours, ces mots ne peuvent être considérés comme des synonymes (Stiglitz, 2002).

En fait, comme le suggère Jean-Philippe Thérien (2001), les discours institutionnels sur le développement international des années 1990, lorsqu'on les compare à ceux des années 1980, donnent l'impression de tendre vers la «gauche» (lutte contre la pauvreté, développement social, humain, durable, protection de l'environnement, etc.), de se vouloir moins «autoritaires» et plus «consensuels» (Lapeyre, 2002), plus «sociaux» également (Boisson de Chazournes, 2000; Deacon, 2000; Edwards, 1999). Pas au point, il s'en faut, de rompre avec les principes de l'économie libérale (Deacon, Hulse et Stubbs, 1997; FIDH, 2003), mais suffisamment pour que l'on ne puisse conclure à l'«éternel retour du même»²⁴ comme sont tentés de le faire plusieurs auteurs (Escobar, 1995; Moore, 1995), même si ce point de vue ne fait pas l'unanimité (Gardner et Lewis, 2000). Il semble qu'une lecture trop assidue et prolongée de ce type de discours puisse finir par «agacer» (Rist, 2002: 9):

Professionnellement condamnés à lire les déclarations, les rapports et les discours produits par les organisations internationales dans le domaine du «développement», nous sommes plusieurs à nous sentir comme emportés, voire noyés, dans des torrents de mots au milieu desquels il est impossible de reprendre pied. L'étrangeté du phénomène tient au fait qu'aucun de ces mots n'est inconnu, qu'ils font tous partie de notre vocabulaire quotidien; pris séparément, ils ont un sens bien précis, mais leur accumulation, leur concrétion en syntagmes inamovibles, leur obsédante récurrence semblent soudain les priver de tout sens.

Appréhender ces discours avec «agacement», et ce même si l'on en est conscient, c'est courir le risque de contribuer à leur donner un «sens» qu'ils ne devraient peut-être pas avoir. Ces discours, en effet, ne peuvent être «privés de sens» à partir du moment où ceux qui les reçoivent et les interprètent leur en trouvent, ou mieux, leur en donnent un. Et il est impossible de penser que des OIG comme la Banque mondiale, le PNUD et le CAD de l'OCDE puissent n'avoir aucun «public». Elles en ont même plusieurs et c'est donc au pluriel que le mot «sens» devrait sans doute être employé lorsque l'on parle des discours institutionnels sur le développement international. De telles considérations ne sont certes pas de nature à réconcilier avec les discours institutionnels sur le développement international ceux que ces derniers «agacent», mais elles font intrinsèquement partie du processus de communication qu'engage la production et la consommation de ces discours. C'est cela aussi que signifie l'expression *Discourir sur le développement, c'est déjà développer*. Il faudrait être naïf pour croire que la solution à ce problème passe par l'abandon du concept de «développement». Un changement d'épistémè n'est pas le produit d'une volonté individuelle ou collective...

Par ailleurs, il y a aussi des risques considérables à donner sans esprit critique du crédit à des discours qui, par essence, servent à légitimer des politiques et des pratiques. Il est dans la nature même de ces discours de «ne pas tout dire» et, surtout, de «dire d'une certaine façon». En ce sens, il serait encore

²⁴ Pour Gilbert Rist (1996), qui s'intéresse au discours sur le développement international depuis déjà longtemps, les «textes» concernés ne sont que «variations sur un même thème».

plus naïf de prendre au pied de la lettre tout ce qui est dit dans les discours institutionnels sur le développement international que de vouloir en finir avec ces discours. Peut-on, par exemple, se contenter de voir apparaître la notion de DSRP (Document stratégique de réduction de la pauvreté) dans le discours de la Banque mondiale vers la fin des années 1990 pour en tirer la conclusion que la notion de PAS (Programme d'ajustement structurel) vient de lui céder la place? Certainement pas ou, du moins, pas en s'appuyant uniquement sur cette réorientation notionnelle. Le DSRP est, comme on dit, un «produit de son temps», ce que fut aussi le PAS à une certaine époque (Coussy, 2002).

C'est dans le sillage de la montée du néolibéralisme et du déclin du providentialisme, au tournant des années 1980, que l'ajustement structurel est apparu. Le DSRP, pour sa part, correspond à une transformation des façons de faire dans les domaines de l'intervention et de l'aide publiques. On donne à cette tendance, depuis quelques années, le nom de post-providentialisme. On ne peut, ici, en exposer les caractéristiques dans le détail, mais il est certain que cette tendance se retrouve aussi bien au niveau des politiques et pratiques nationales qu'au niveau des efforts consacrés au développement international. L'OCDE, d'ailleurs, a joué et joue toujours un rôle important dans la production et la diffusion des idées que véhicule ce post-providentialisme (OCDE, 1999; Tremblay, 2005). Le DSRP, pour paraphraser le titre d'un rapport de l'UNICEF paru en 1987, donne un «visage plus humain» (lutte contre la pauvreté, participation...) au principe de l'ajustement, mais il ne rompt pas radicalement avec l'idée qui sous-tend ce dernier. Un peu à l'image de l'ensemble des discours institutionnels sur le développement international au cours de la période 1990-2004, il concède, édulcore, mais n'infléchit pas profondément les orientations qui ont prédominé durant la décennie précédente. En d'autres mots, on n'assiste pas, depuis la fin des années 1990, à un retour du providentialisme ou de l'approche fondée sur la satisfaction des «besoins de base» que préconisait la Banque mondiale durant les années 1970. Avant que l'on finisse par voir disparaître le préfixe «post» et peut-être même le principe du providentialisme au profit d'une notion qui, à notre connaissance, n'a pas encore su s'imposer, il s'écoulera probablement encore un peu - ou beaucoup? - de temps.²⁵ L'une des fonctions du discours de l'«après-guerre froide» sur le développement international est peut-être de faire en sorte que cette transition se fasse de façon aussi peu frictionnelle que possible.

L'idée de «pauvreté» et celles de «lutte», de «combat»

S'il est un défi que valorisent les discours institutionnels sur le développement international, c'est bien celui de la «lutte contre la pauvreté». Au cours de la période 1990-2004, il n'y a pas eu de slogan plus assené et plus porteur que celui-là (Chavagneux, 2001; Storey, Bulloch et Overton, 2005). L'idée, en fait, n'est pas nouvelle puisque ce «combat» fait partie depuis déjà bien longtemps du dispositif mis en

²⁵ Entretiens, on verra sans doute se répandre l'usage d'un autre préfixe. Par économie ou paresse, on recourt par exemple souvent au préfixe «néo». Vivons-nous maintenant sous le signe du «néoprovidentialisme»?

place au cours des dernières décennies par les grandes institutions internationales actives dans le domaine du développement. Ce qui s'est renouvelé, après la guerre froide, c'est moins l'idée ou le vocabulaire que l'effort de ces institutions - et elles n'ont pas été les seules à s'y employer - pour définir et cerner la pauvreté. On ne peut plus, aujourd'hui, utiliser ce mot en se contentant d'évoquer de façon simpliste et mécanique la rareté des biens ou l'insuffisance de ressources monétaires. L'idée de «pauvreté» est maintenant devenue complexe.

Les visions qui en sont proposées, par la Banque mondiale et par le PNUD notamment (St Clair, 2004; Thérien, 1999), sont différentes, mais elles échappent souvent à la compréhension des non-initiés (Benicourt, 2001). Se référant plus spécifiquement à l'évolution du discours de la Banque mondiale sur le thème de la pauvreté au cours de la décennie 1990, des auteurs en arrivent par exemple à la conclusion que ce discours a perdu en clarté et en simplicité ce qu'il a gagné en subtilité (Cammack, 2004; Cling, 2002; Mittelman et Tambe, 2000; Mosley, 2001; Sindzingre, 2004; Wade, 2001a et 2001b; Watkins, 2000). Il a néanmoins le mérite d'occuper une place substantielle dans l'ensemble du discours de l'OIG, ce qui était moins le cas au début des années 1980 (Assidon, 2002; Nelson, 1995). En fait, la Banque mondiale affiche depuis déjà longtemps sa volonté de lutter contre la pauvreté. Elle le faisait, au cours des années 1960, en mettant l'accent sur les «pays pauvres» pour s'intéresser davantage, par la suite, aux «pauvres» eux-mêmes (Finnemore, 1996).²⁶ Indépendamment de ce que l'on peut en penser, il serait quand même malvenu de reprocher à la Banque mondiale de chercher à approfondir et nuancer sa vision de la pauvreté (liens avec les notions d'«égalité», de «sécurité», d'«opportunité», d'«insertion», d'«*empowerment*»...) sous prétexte qu'elle s'y serait mise un peu tardivement (Chambers, 2001; Clert, 1999; Hubbard, 2001; Moore, 2001; Pender, 2001; Shepherd, 2001; Watkins, 2000).

La production des indicateurs mis de l'avant pour «mesurer» cette même pauvreté est pourtant devenue une véritable science, peut-être même une industrie (Azoulay, 2002; Baneth, 1998; Destremau et Salama, 2002; Gadrey, 2002). Le PNUD, en ce domaine, s'est acquis une réputation enviable (Jolly, 2004; St Clair, 2004). Auprès des médias de masse, du grand public et de quelques politiciens plus ou moins opportunistes, ses indicateurs (et surtout l'IDH) représentent même le principal et probablement même le seul pilier sur lequel repose cette réputation. Nous avons vu en effet que le discours du PNUD offre une place de choix à la construction d'indicateurs qui, au fil des années, se sont additionnés et raffinés. L'OIG a choisi, dès 1990, une approche qui se voulait simple, mais en étant déjà consciente que cette simplicité avait un prix. Si Amartya Sen (2003), dont les travaux ont inspiré cette approche, mais qui s'interrogeait initialement sur sa pertinence et sa validité, reconnaissait récemment que le principe de l'IDH et la publication annuelle des «performances» de la

²⁶ Le discours du PNUD, dit-on, aurait suivi un parcours analogue (St Clair, 2004).

plupart des pays - le fameux palmarès – se sont finalement révélés être une bonne idée, c'est d'abord pour des raisons stratégiques, beaucoup moins pour des motifs scientifiques. Le développement et la pauvreté, admet-on aujourd'hui, sont des réalités d'une grande complexité et les indicateurs existants sont loin d'en rendre compte fidèlement.

Cette industrie, si c'en est une, aurait donc un bel avenir devant elle. L'optimisme qu'elle inspire à certains rappelle celui qui accompagna, au cours des années 1960 et au début des années 1970, le «mouvement des indicateurs sociaux» (Perret, 2002). Cela dit, les efforts qui ont été consacrés à la production de ce type d'indicateurs au cours des quinze ou vingt dernières années, particulièrement ceux du PNUD, représentent certainement un progrès (ne serait-ce que sur le plan de la subtilité) par rapport à ce qui se faisait dans le même domaine au cours des années 1960. Ces efforts ont aussi le mérite de faire contrepoids aux indicateurs de type strictement économique (production et consommation) qui, au cours des années 1970 et 1980, ont été utilisés - entre autres, par la Banque mondiale et l'OCDE - de façon nettement prédominante dans le champ du développement international (Harribey, 2004; Prescott-Allen, 2003; Smith, 2004; White, 2001).

À l'idée de «pauvreté», lorsque l'on suit le parcours des discours institutionnels sur le développement international, est presque toujours accolée celle de «lutte» ou de «combat». Ce n'est pas par nostalgie de la guerre froide que les institutions internationales veulent en découdre avec la «pauvreté». Ici aussi, l'approche n'est pas nouvelle (Escobar, 1995). Le slogan de la «guerre contre la pauvreté» est un produit des années 1960-1970 et donc, toujours, du providentialisme. À travers la complexification de l'idée de «pauvreté» à partir du début des années 1990, on voit toutefois se construire de nouvelles façons d'intervenir dans le champ du développement international. Ce qui se fait jour, ce n'est pas forcément une nouvelle conception du développement, mais au moins une nouvelle façon de légitimer les efforts consacrés au développement international. Une façon de les légitimer qui permet, au besoin et selon la conjoncture, de justifier une stratégie moins assistancielle (autonomie, participation, *empowerment*... obligent) et éventuellement moins coûteuse ou, au contraire, une stratégie inflationniste du point de vue rhétorique (accumulation de formules ronflantes du genre Nouveau partenariat, Déclaration du Millénaire, Consensus de Monterrey, Gouvernance mondiale...), et destinée à fouetter les ardeurs de la communauté internationale au moment où elle donne l'impression de miser un peu trop passivement sur la croissance économique (acte de foi envers la mondialisation néolibérale?) et les forces du marché.

Quoi de mieux, pour ce faire, que de recourir à une rhétorique martiale (Perrot, 2002) et de chercher à galvaniser les énergies en proposant, sous la forme du défi, un objectif qui est paradoxalement de nature à ne soulever aucune controverse au sein d'un «public» gagné d'avance? Comment, en effet, le lectorat des discours institutionnels sur le développement international pourrait-il s'opposer au principe de la «lutte contre la pauvreté»? Un tel leitmotiv peut-il d'ailleurs être considéré comme un

objectif? Le mot «slogan» est sans doute plus approprié pour désigner ce «combat contre la pauvreté» (Mestrum, 2002). Et de nos jours, c'est généralement dans d'autres domaines que celui du développement international que l'on affectionne la formule du slogan, dans des domaines comme la publicité, le marketing ou la communication politique. Les discours institutionnels sur le développement international ne sont manifestement pas épargnés par cette «explosion de la communication» qui caractérise notre époque (Breton et Proulx, 2002). Ce n'est pourtant pas avec une «stratégie de communication», si efficace soit-elle, que peut être «vaincu un ennemi» comme la pauvreté. Comme le disait avec ironie André Corten, après avoir analysé le discours que tenait la Banque mondiale sur le sujet en 1990; en l'an 2000... «[l]a pauvreté n'existera plus car on lui aura enlevé son sens» (Corten, 1998: 23).

Nouveaux mots, nouvelles idées?

Comme nous l'avons vu, il arrive régulièrement que les discours institutionnels sur le développement international se fassent reprocher de faire du surplace, de ne pas se renouveler. Ce reproche s'explique sans doute davantage par la difficulté que rencontrent ces discours lorsqu'ils cherchent à mettre de l'avant de nouvelles idées et, éventuellement, à se défaire de celles qu'ils promeuvent depuis un certain temps. Par contre, il serait difficile de reprocher à ces discours de ne pas s'employer à renouveler leur vocabulaire. Mis à part des mots qui représentent manifestement pour eux des valeurs sûres, la «lutte contre la pauvreté» ou tout simplement le «développement», ces discours proposent fréquemment de nouveaux «mots» qui, parfois, s'imposent de façon durable. Attardons-nous sur quelques exemples.

Le mot «participation» connaît du succès depuis déjà un bon moment dans le domaine du développement international. Le «développement participatif», si ce n'était déjà le cas, a acquis vers la fin de la décennie 1980 ses lettres de noblesse (Masujima, 2004) et tient presque de l'automatisme ou de l'implicite dans le discours des années 1990 (Hazel, 2006). Parler de développement, c'est maintenant dire - souvent sans avoir à le faire - que ce développement se doit d'être «participatif» (Mawdsley et Rigg, 2003). L'idée de participation (l'«approche participative») est toutefois loin d'être nouvelle dans le discours sur le développement international (Singh, 2001). La différence, c'est que de nos jours, l'idée même d'un développement qui ne serait pas participatif semble devenue obsolète, inacceptable et peut-être même taboue (Campbell, Hatcher et Messabe Molluh, 2005; Cooke et Kothari, 2001). Les discours institutionnels sur le développement international, comme nous avons pu le constater, ne prennent aucun risque de ce point de vue. Le mot «participation», que ce soit sous forme nominale ou adjectivale, y est omniprésent. Des trois discours institutionnels analysés, c'est celui du CAD qui en traite le plus explicitement, surtout au début des années 1990.

L'expression «capital social», dont l'apparition dans le vocabulaire des discours institutionnels sur le développement international est beaucoup plus récente que celle du mot «participation», peut être citée comme exemple d'innovation terminologique. Une innovation bien relative pour qui connaît les travaux de Bourdieu, de Coleman ou de Putnam, mais une innovation tout de même par rapport au vocabulaire institutionnel des décennies précédentes (Hyden, 1997). Selon plusieurs chercheurs, l'utilisation que la Banque mondiale a fait de cette expression au cours des années 1990 serait typique de la propension qu'a cette OIG à reprendre des concepts produits par d'autres acteurs de la communauté épistémique du développement international, mais en s'employant à leur donner le sens qui lui convient le mieux. Dans le cas plus particulier du «capital social», la Banque mondiale n'aurait retenu de l'idée que ses éléments les moins menaçants ou les moins perturbants pour sa propre conception du développement (Bebbington, Guggenheim, Olson et Woolcock, 2004; Englebert, 2002 et 2003; McNeill, 2004).

Un autre mot qui prend de plus en plus de place dans les discours institutionnels sur le développement international, c'est celui de «sécurité». Souvent, cette dernière est qualifiée d'«humaine», ceci vraisemblablement pour la distinguer de la «sécurité militaire» et de la «sécurité internationale» qui, dans le lexique des relations internationales, jouissent d'un statut bien établi (David et Roche, 2002; Marchesin, 2001). Le PNUD, déjà féru de «développement humain», a joué un rôle plus actif que d'autres OIG dans la définition de cette «sécurité humaine», mais cette dernière - comme nous l'avons vu - fait l'objet d'un intérêt croissant aussi bien dans le discours du CAD que de la Banque mondiale (Haq, Jolly, Streeten et Haq, 1995; Moser, 2001; Ramel, 2001; Smith, 2004; Timothy, 2004).

Dans l'expression «sécurité humaine», nous venons de le souligner, l'adjectif «humain» tire une partie de sa pertinence de la nécessité ou de l'utilité qu'il y a à distinguer divers types de «sécurité» dans le champ des relations internationales. L'adjectif «humain» joue un rôle peut-être similaire dans l'expression «développement humain» qui, dès 1990, est devenue la marque de fabrique du PNUD (Degnbol-Martinussen, 2002; Jolly, Emmerij, Ghai et Lapeyre, 2004; St Clair, 2004). En un sens, le «développement» humain a été utilisé dans le discours du PNUD un peu de la même manière que la «lutte contre la pauvreté» dans le discours de la Banque mondiale. Ne s'agit-il donc que d'un «slogan»? Chose certaine, nous avons pu voir que le discours du PNUD foisonne d'occurrences de l'adjectif «humain».

Comme le fait remarquer Gilbert Rist (1996)²⁷, cette pratique a de quoi étonner puisqu'il est difficile de concevoir un «développement» qui ne soit pas «humain». Les autres espèces, végétales et

²⁷ Ici encore, Gilbert Rist n'y va pas de main morte: *«Le «développement humain» participe de cette contradiction fondamentale qui permet de dénoncer ce que l'on recommande, et de pratiquer ce que l'on considère comme inacceptable»* (Rist, 1996: 342).

animales, évoluent, changent, se transforment, se succèdent, etc. On en conclut rarement qu'elles se «développent». L'être humain est le seul, à notre connaissance, à avoir cette ambition ou cette prétention. Pourquoi, alors, ajouter l'adjectif «humain» au mot «développement»? Si la formule n'est qu'une lapalissade, ou peut-être même un reliquat d'une vision coloniale du développement (Panhuy, 2004), il n'empêche que le PNUD lui doit une bonne partie de la reconnaissance et de la sympathie que lui a apportées la publication de son rapport annuel depuis 1990 avec son fameux «palmarès» (surtout celui de l'IDH). C'est, sur ce point au moins, un net succès rhétorique (découlant d'une autre «stratégie de communication?»).

Une autre hypothèse, comme le suggère toujours Gilbert Rist, c'est que la présence de l'adjectif «humain» - expression d'un nouvel «humanisme» peut-être? - s'inscrive dans cette tendance que nous avons évoquée plus haut, à savoir que les discours institutionnels sur le développement international se sont déplacés vers la «gauche» à partir du début des années 1990 (Thérien, 2001). L'adjectif «humain», si c'est le cas, prend un sens plus précis et concret. Il sert à distinguer et peut-être même à opposer cette vision du «développement» à celle d'autres OIG et, surtout, à celle qui prédominait au moment où est apparue l'expression «développement humain». Ce dernier, pour qui veut rompre avec le «consensus de Washington», ne peut être un développement qui découlerait d'une volonté d'«ajustement structurel», d'une vision néolibérale du «développement». Pour Jean Baneth (1998), par exemple, si le PNUD accompagne de l'adjectif «humain» son indicateur de «pauvreté», c'est essentiellement pour distinguer cette dernière de la pauvreté «monétaire», qui est celle à laquelle font référence la plupart des OIG actives dans le domaine du développement international.

Le développement, dès le début des années 1990, s'est voulu «humain» dans le discours du PNUD. Vers la fin des années 1990, cette fois surtout dans le discours de la Banque mondiale, il se veut de plus en plus «intégré» (Pender, 2001). Cet adjectif, qui fait indirectement écho à l'importance accordée par le CAD à la «cohérence» des politiques et au «partenariat», n'a aucune connotation morale ou «humaniste». Il résonne plutôt «technique» ou «gestionnaire» (il s'incarne d'ailleurs dans un CDI, un *Cadre de développement intégré*) et peut-être aussi, d'une certaine façon, «écologique», même si dans ce dernier cas, cette résonance ne se compare en rien au «développement durable» qui a connu, lui aussi, une ascension remarquable au cours de la décennie 1990 dans les discours institutionnels sur le développement international (Le Prestre, 2005). Le «développement intégré» s'impose en effet comme le «modèle à suivre», le nouveau paradigme du développement international. Il a d'ailleurs reçu l'aval de toutes les OIG dont le discours a été analysé dans ces pages (Cammack, 2004; Hatcher, 2003a et 2003b; Weber, 2004). Patricia Hatcher (2003a: 7) synthétise comme suit la signification de ce concept:

Le Modèle de développement intégré propose d'harmoniser les impératifs économiques et structurels avec les besoins de développement humain et physique. Il implique un partenariat plus étroit entre les bailleurs de fonds et les gouvernements des pays en développement, une prise en charge locale du développement par le pays receveur, une coordination accrue entre les donateurs, une approche axée sur les résultats et finalement, une plus grande cohérence dans les politiques rédigées par les bailleurs de fonds.

Autre expression à avoir connu de plus en plus de succès au cours de la période 1990-2004 dans les discours institutionnels sur le développement international, celle de «biens publics mondiaux». Cette expression est probablement l'une des plus floues que ces discours aient pu proposer au cours des dernières années. La liste de ces «biens publics», et rappelons que le PNUD a joué un rôle particulièrement actif dans la production et la diffusion de cette expression, est aussi longue qu'hétéroclite. On y retrouve des «biens» aussi divers que la «paix», l'«environnement», la «stabilité économique», la «prospérité», la «connaissance», la «santé», etc. Ces «biens», comme le fait remarquer François Constantin (2002), n'ont rien de bien nouveau si ce n'est le fait que l'on souhaite maintenant les regrouper sous l'étiquette «biens publics mondiaux». Ne vivons-nous pas à l'ère de la mondialisation? Il faut peut-être nommer d'une façon nouvelle tous ces «biens» pour comprendre qu'ils ont effectivement un caractère à la fois «public» et «mondial».

Dernier exemple ou réseau d'exemples, celui des mots «institution», «infrastructure», «service»... Ces mots, comme on aura l'occasion de le voir dans la prochaine section, se situent en périphérie du politique (Sindzingre, 2004). Dans certains contextes, ils servent à distinguer le secteur public du secteur privé (ou des «marchés»). Dans d'autres contextes, ils sont présentés comme distincts, mais essentiels au bon fonctionnement de ce même secteur privé. Parfois, ils sont même carrément associés au marché. Le mot «institution», en effet, n'est pas synonyme d'«institution publique» ou «étatique». Fait à souligner également, le terme «infrastructure» semble avoir pris au fil des années une signification un peu plus «sociale» ou un peu moins «matérielle» qu'auparavant dans les discours institutionnels sur le développement international. Par exemple, pour la Banque mondiale, investir dans les «infrastructures» signifiait souvent, au cours des décennies précédentes, soutenir des projets du genre barrage, réseau routier ou électrique, puits artésien. Dans les discours analysés ici, ceux des années 1990-2004, les «infrastructures» évoquées - sans forcément exclure ces dernières - ont de plus en plus souvent pris l'allure de «services» (d'éducation, de santé, etc.), de structures ou de pratiques politiques et administratives, de dispositifs de participation, de consultation, etc.

Le retour du refoulé... politique

Une des caractéristiques des discours institutionnels sur le développement international de la période 1990-2004, surtout encore une fois si on se réfère à la décennie 1980, c'est que la dimension politique

du développement y occupe une place de plus en plus explicite et significative. La Banque mondiale, qui a pendant longtemps cultivé l'image d'une OIG apolitique (Boisson de Chazournes, 2000; Chavagneux, 2001; Lautier, 2001; Nelson, 1995), a commencé à aborder le thème de la «(bonne) gouvernance» à la fin des années 1980 (Senarclens, 2005). Le terme choisi, bien sûr, n'est pas innocent (Doornbos, 2003; Mawdsley et Rigg, 2003). La «gouvernance», ce n'est pas tout à fait de la «gouverner» au sens politique et encore moins du «gouvernement» (Boucher et Tremblay, 1999). Qui plus est, le terme «gouvernance» présentait sans doute, aux yeux toujours de la Banque mondiale, l'avantage de provenir d'un univers sémantique lui-même peu politique (Doornbos, 2003; Masujima, 2004). Ce vocable, même si ce n'est plus le cas aujourd'hui, était en effet assez rarement utilisé dans les facultés et les départements de «science politique» au cours des années 1970 et 1980. Les facultés et les départements de «science administrative» ou de *management*, par contre, y recouraient pour référer davantage à la «gouvernance des entreprises» (*corporate governance*) qu'à celle des institutions étatiques. De fait, dans le discours récent de la Banque mondiale, la notion de «bonne gouvernance» est plus souvent utilisée pour évoquer des questions d'ordre «administratif» ou «technique» que pour en soulever la dimension ou l'origine politique (Campbell, 2005).

En 1997, cette même Banque mondiale effectue néanmoins ce que l'on pourrait appeler un saut qualitatif dans l'évolution de son discours «politique» sur le développement en publiant son fameux - c'est, avec celui de l'année 2000 sur le thème de la pauvreté, le rapport annuel de l'OIG qui a fait l'objet du plus grand nombre d'analyses et de commentaires - rapport intitulé *L'État dans un monde en mutation*. Tout en prenant soin de ne pas s'aventurer trop loin sur le sujet, elle attribue à l'État un rôle en matière de développement. Comme nous l'avons vu, son discours sur ce thème est tout en nuances. L'OIG avait peut-être perdu l'habitude de dissenter sur le rôle de l'État, mais elle est surtout consciente que l'évolution de son discours sur le sujet sera remarquée et commentée. Elle s'emploie donc à le formuler en conséquence. La Banque mondiale, de toute façon, n'est pas la seule OIG à donner l'impression de «redécouvrir» l'État au cours des années 1990 (Boer, 1997; Campbell, 2000; Chavagneux, 2000; Marchesin, 2001; Mawdsley et Rigg, 2003; Senarclens, 2000; Whaites, 1998).

De façon progressive, le thème de la «démocratie» se taille lui aussi une place de plus en plus importante dans les discours institutionnels sur le développement international (Forsythe, 1997; St Clair, 2004). C'est vrai pour le PNUD (Marchesin, 2004), mais aussi pour la Banque mondiale et pour le CAD. La gouvernance, précise-t-on, est plus souvent «bonne» en contexte démocratique que sous un régime autoritaire. Cela dit, la Banque mondiale est ici également dans une situation un peu délicate. Les politiques et pratiques économiques qu'elle prône depuis un bon moment (le «consensus de Washington») ne sont pas faciles à mettre en oeuvre pour des pouvoirs publics qui ont à rendre des comptes régulièrement à un électorat et qui font face à une société civile qui, comme nous l'avons vu, s'en laisse de moins en moins imposer par l'autorité étatique.

Faut-il «faire» ou «dire» quelque chose?

Voici une question qui risque d'être mal reçue. La réponse semble aller de soi et la question, aux yeux de ceux et celles qui consacrent tant d'énergie à «résister à la mondialisation néo-libérale» (Polet, 2005-2006), ne devrait même pas être posée. «Faire» quelque chose, dans un esprit militant, cela veut d'abord dire «agir». Et «discourir», pour ceux et celles qui se voient d'ailleurs comme des «activistes», est rarement synonyme d'«agir». Il est pourtant inconcevable, pour un acteur social, d'«agir sans discourir». Cette distinction ne peut même être faite que sur le plan purement théorique car, en pratique, toute «activité» humaine comporte sa part de discours et devient incompréhensible et souvent absurde si on l'ampute de cette dimension. Étrangement, et l'être humain ne se rend pourtant guère justice en le faisant, on tend souvent à ne voir dans le discours que simple verbiage, perte de temps, esquivé, tentative de mystification, etc. Comme si le discours n'était pas, au sens plein du terme, une «activité» et qu'il était par ailleurs possible de concevoir une «activité» humaine qui ne soit pas habitée par le discours. Il y a, derrière cette vision des choses, une curieuse conception de l'action et une vision très atrophiée des pratiques culturelles et politiques qui caractérisent toutes les sociétés et même toutes les civilisations. Mais nous nous éloignons clairement de notre propos...

Que les discours institutionnels sur le développement international soient des discours dominants ou hégémoniques (Escobar, 2004; Gore, 2000; Gosovic, 2000; Laval et Weber, 2002; Milliken, 1999; Parajuli, 1991; Thompson, 2004) n'empêche aucunement ceux et celles qui ne s'y reconnaissent pas de les réinterpréter, de les reformuler, de les traduire à leur profit (Nustad, 2001). Cela ne dispense en rien, non plus, ceux et celles qui s'y opposent de produire et diffuser leurs propres discours (Barker, 1998; Brigg, 2002; Murphy, 2000; Preston, 1999) en participant à la «délibération publique» sur le développement international (Delli Carpini, Cook et Jacobs, 2004) ou en faisant preuve de combativité sur ce «champ de bataille qu'est le savoir» sur le développement (Bebbington, Guggenheim, Olson et Woolcock, 2004; Long et Long, 1992). Qualifiés d'«alternatifs», d'«indigènes», de «vernaculaires», de «locaux», de «pratiques», de «marginiaux» ou autrement, ces discours font désormais partie de l'«interdiscours» sur le développement et contribuent activement à son renouvellement. Sans forcément y voir une panacée ou l'amorce d'une révolution, il est certain que le recours aux nouvelles technologies de l'information et de la communication (NTIC) donne à ces discours une portée qu'ils ne pouvaient espérer avoir avant le milieu des années 1990 (Edwards, 1999).

On peut choisir de voir dans cette contribution l'avènement d'une nouvelle ère, celle par exemple du post-développement (Rahnema et Bawtree, 1997; Ziai, 2004). Cela équivaut peut-être à dire, pour employer une notion foucauldienne, qu'il existe donc quelque chose comme une épistémè - «régime de

vérité», «formation discursive»...²⁸ - du développement (Escobar, 1995; Ferguson, 1994). Si c'est le cas, et pourquoi pas, il reste néanmoins difficile pour les acteurs sociaux (Foucault parlerait plutôt de «sujets» qui, dans ce cas-ci, sont un peu aussi des «objets») d'avoir le recul nécessaire pour être certains qu'ils échappent à cette épistémè. L'expression «post-développement», en d'autres mots, peut paraître séduisante, mais rien ne peut garantir qu'elle soit moins mystificatrice que le «développement» lui-même (Nederveen Pieterse, 2000). «Discourir» sur le développement international, participer à la production et à l'interprétation de l'«interdiscours» sur ce développement, c'est bel et bien «agir». On ne peut être assuré d'échapper à l'épistémè du développement même lorsque l'on en dénonce l'«hégémonie», mais on se donne la chance d'influencer sa teneur, quitte à laisser le soin aux prochaines générations de «nommer» cette influence: post-développement, alter-développement, néo-développement ou, fort probablement, à l'aide d'une terminologie qui échappe aux cadres cognitifs et linguistiques à travers lesquels nous avons conçu le «développement» au cours des dernières décennies (Azoulay, 2002).

²⁸ Ces concepts ne sont pas identiques, mais il ne nous apparaît pas nécessaire, dans ce contexte-ci, d'ouvrir trop largement la discussion. On peut bien sûr se référer aux nombreuses publications de Foucault sur le sujet, par exemple *L'Archéologie du savoir*, mais on se contentera ici de paraphraser Grillo et Stirrat (1997) qui expliquent que, pour Foucault, un discours est un ensemble d'énoncés liés par un référentiel commun, consistant lui-même en règles de possibilité ou d'existence pour des objets. Le discours se compose donc à la fois du langage et de ce à quoi réfère ce dernier.

Références bibliographiques

- Assidon, E. (2002). Le renouvellement des théories économiques du développement. *Cahiers français*. (310), 18-23.
- Azoulay, G. (2002). *Les théories du développement: du rattrapage des retards à l'explosion des inégalités*. Rennes: Presses universitaires de Rennes.
- Baneth, J. (1998). Les indicateurs synthétiques de développement. *Futuribles*. Mai, 5-27.
- Barker, D. K. (1998). Dualisms, Discourse, and Development. *Hypathia*. 13 (3), 83-94.
- Bebbington, A., S. Guggenheim, E. Olson & M. Woolcock (2004). Exploring Social Capital Debates at the World Bank. *The Journal of Development Studies*. 40 (5), 33-64.
- Benicourt, E. (2001). La pauvreté selon le PNUD et la Banque mondiale. *Études rurales*. (159-160), 35-54.
- Boas, M. & D. McNeill (2004). Power and Ideas in Multilateral Institutions : Towards an Interpretative Framework. in M. Boas & D. McNeill (Eds.). *Global Institutions and Development : Framing the World?* London : Routledge. (1-12)
- Boer, L. (1997). The State in a Changing World. *Third World Quarterly*. 18 (5), 935-940.
- Boisson de Chazournes, L. (2000). Banque mondiale et développement social: les termes d'un partenariat. in P. de Senarclens (dir.). *Maîtriser la mondialisation*. Paris: Presses de Sciences Po. (193-215).
- Boucher, J. L. et D. Tremblay (1999). La gouvernance locale : enjeux scientifique et politique. *Économie et solidarités*. 30 (2), 1-6.
- Boudreau, P. et C. Perron (2002). *Lexique de science politique*. Montréal: Chenelière/McGraw-Hill.
- Bourdieu, P. (2003). *Méditations pascaliennes*. Paris : Seuil.
- Breton, P. et S. Proulx (2002). *L'explosion de la communication à l'aube du XXIe siècle*. Montréal/Paris: Boréal/La Découverte.
- Brigg, M. (2002). Post-Development, Foucault and the Colonisation Metaphor. *Third World Quarterly*. 23 (3), 421-436.
- CAD (1996). *Le rôle de la coopération pour le développement à l'aube du XXIe siècle*. Paris: OCDE.
- Cammack, P. (2004). What the World Bank Means by Poverty Reduction, and Why It Matters. *New Political Economy*. 9 (2), 189-211.
- Campbell, B. (2005). Stratégies de lutte contre la pauvreté et espaces politiques : quelques interrogations. in B. Campbell (dir.). *Qu'allons-nous faire des pauvres?* Paris : L'Harmattan. (13-43).
- Campbell, B. (2000). New Rules of the Game: The World Bank's Role in the Construction of New Normative Frameworks for States, Markets and Social Exclusion. *Canadian Journal of Development Studies*. 21 (1), 7-30.

- Campbell, B. (1996). Débats actuels sur la reconceptualisation de l'État par les organismes multilatéraux et l'USAID. *Politique africaine*. (61), 18-28.
- Campbell, B., P. Hatcher et G. Messabe Moluh (2005). Participation et stratégies de lutte contre la pauvreté. in B. Campbell (dir.). *Qu'allons-nous faire des pauvres?* Paris : L'Harmattan. (185-207).
- Chambers, R. (2001). World Development Report 2000/01: Concepts, Content and a Chapter 12. *Journal of International Development*. 13, 299-306.
- Charaudeau, P. et D. Maingueneau (dir.) (2002). *Dictionnaire d'analyse du discours*. Paris: Seuil.
- Chavagneux, C. (2001). Lutte contre la pauvreté : les enjeux politiques d'un slogan. *Politique africaine*. (82), 161-168.
- Chavagneux, C. (2000). Le FMI et la Banque mondiale tentés par la politique. *Esprit*. (264), 101-113.
- Clert, C. (1999). Evaluating the Concept of Social Exclusion in Development Discourse. *The European Journal of Development Research*. 11 (2), 176-199.
- Cling, J.-P. (2002). Une analyse critique du discours de la Banque mondiale sur la lutte contre la pauvreté. in J.-P. Cling, M. Razafindrakoto et F. Roubaud (dir.). *Les nouvelles stratégies internationales de lutte contre la pauvreté*. Paris: DIAL et Economica. (21-52)
- Constantin, F. (dir.) (2002). *Les biens publics mondiaux: un mythe légitimateur pour l'action collective?* Paris: L'Harmattan.
- Cooke, B. & U. Kothari (Eds.) (2001). *Participation: The New Tyranny?* London: Zed Books.
- Corten, A. (1998). Le discours de la pauvreté de la Banque mondiale. *Langage et société*. (85), 5-24.
- Coussy, J. (2002). Mondialisation économique et développement. FMI et Banque mondiale: une nouvelle stratégie. *Cahiers français*. (310), 37-42.
- David, J.-C. et J.-J. Roche (2002). *Théories de la sécurité: définitions, approches et concepts de la sécurité internationale*. Paris: Montchrestien.
- Deacon, B. (2000). *Globalization and Social Policy: The Threat to Equitable Welfare*. Geneva: UNRISD.
- Deacon, B., M. Hulse & P. Stubbs (1997). *Global Social Policy: International Organizations and the Future of Welfare*. London: Sage Pub.
- Degnbol-Martinussen, J. (2002). Development Goals, Governance and Capacity Building: Aid as a Catalyst. *Development and Change*. 33 (2), 269-279.
- Delli Carpini, M. X., F. L. Cook & L. R. Jacobs (2004). Public Deliberation, Discursive Participation, and Citizen Engagement: A Review of the Empirical Literature. *Annual Review of Political Science*. 7, 315-344.
- Destremau, B. et P. Salama (2002). *Mesures et démesure de la pauvreté*. Paris: Presses universitaires de France.
- Dijk, T. van (1993). Principles of Critical Discourse Analysis. *Discourse and Society*. 4 (2), 249-283. [Reproduit dans Toolan, 2002: volume I, p. 104-141]

- Doornbos, M. (2003). "Good Governance": The Metamorphosis of a Policy Metaphor. *Journal of International Affairs*. 57 (1), 3-17.
- Edwards, M. (1999). *Future Positive: International Co-operation in the 21st Century*. London: Earthscan Pub.
- Englebert, P. (2003). La Banque mondiale et la théorie du capital social. in F. Nahavandi (dir.). *Repenser le développement et la coopération internationale: état des savoirs universitaires*. Paris: Karthala. (161-178)
- Englebert, P. (2002). La Banque mondiale et les vertus insoupçonnées du "capital social". in G. Rist (dir.). *Les mots du pouvoir: sens et non-sens de la rhétorique internationale*. Paris/Genève: Presses universitaires de France/Nouveaux cahiers de l'IUED. (83-100)
- Escobar, A. (2004). Beyond the Third World: Imperial Globality, Global Coloniality and Anti-Globalisation Social Movements. *Third World Quarterly*. 25 (1), 207-230.
- Escobar, A. (1995). *Encountering Development: The Making and Unmaking of the Third World*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Everett, M. (1997). The Ghost in the Machine: Agency in "Poststructural" Critiques of Development. *Anthropological Quarterly*. 70 (3), 137-151.
- Faure, A., G. Pollet et P. Warin (dir.) (1995). *La construction du sens dans les politiques publiques : débats autour de la notion de « référentiel »*. Paris : L'Harmattan.
- Ferguson, J. (1994). *The Anti-Politics Machine: «Development», Depoliticization, and Bureaucratic Power in Lesotho*. Minneapolis: University of Minnesota Press.
- FIDH (2003). *Les politiques sociales de la Banque mondiale à l'épreuve des droits humains*. Fédération internationale des Ligues des Droits de l'Homme.
- Finnemore, M. (1996). *National Interests in International Society*. Ithaca : Cornell University Press.
- FMI, OCDE, ONU et BM (2000). *Un monde meilleur pour tous*. Washington: Communications Development.
- Forsythe, D. P. (1997). The United Nations, Human Rights, and Development. *Human Rights Quarterly*. 19, 334-349.
- Gadrey, J. (2002). *De la croissance au développement: à la recherche d'indicateurs alternatifs*. Paris: DARES, Ministère de l'Emploi, du Travail et de la Cohésion sociale.
- Gardner, K. & D. Lewis (2000). Dominant Paradigms Overturned or « Business as Usual »? Development Discourse and the White Paper on International Development. *Critique of Anthropology*. 20 (1), 15-29.
- Gore, C. (2000). The Rise and Fall of the Washington Consensus as a Paradigm for Developing Countries. *World Development*. 28 (5), 789-804.
- Gosovic, B. (2000). Global Intellectual Hegemony and the International Development Agenda. *International Social Science Journal*. 52 (166), 447-456.
- Grillo, R. D. & R. L. Stirrat (1997). *Discourses of Development: Anthropological Perspectives*. Oxford: Berg.

Haq, M. ul, R. Jolly, P. Streeten & K. Haq (1995). *The UN and the Bretton Woods Institutions: New Challenges for the Twenty-First Century*. Houndmills: MacMillan.

Harribey, J.-M. (coord.) (2004). *Le développement a-t-il un avenir? Pour une économie solidaire et économe*. Paris : Mille et une nuits.

Hatcher, P. (2003a). *Le Modèle de développement intégré: la multilatéralisation des orientations stratégiques de développement*. Montréal: UQAM (Mémoire de maîtrise en science politique).

Hatcher, P. (2003b). Le Modèle de développement intégré: vers une harmonisation des orientations stratégiques de l'aide au développement. *Canadian Journal of Development Studies*. 24 (4), 635-651.

Hazel, R. (2006). *La coopération internationale canadienne depuis 1985 : tendances et perspectives*. Association québécoise des organismes de coopération internationale.

Hubbard, M. (2001). *Attacking Poverty - A Strategic Dilemma for the World Bank*. *Journal of International Development*. 13, 293-298.

Hyden, G. (1997). Civil Society, Social Capital, and Development: Dissection of a Complex Discourse. *Studies in Comparative International Development*. 32 (1), 3-30.

Inglehart, R. (1997). *Modernization and Postmodernization : Cultural, Economic and Political Change in 43 Societies*. Princeton : Princeton University Press.

Jolly, R. (2004). Global Development Goals: The United Nations Experience. *Journal of Human Development*. 5 (1), 69-95.

Jolly, R., L. Emmerij, D. Ghai & F. Lapeyre (2004). *UN Contributions to Development Thinking and Practice*. Bloomington: Indiana University Press.

Kealing, J. (1999). Deconstructing the IBRD Philosophy of Development: Cultural and Socioeconomic Contradictions. *Education and Society*. 17 (1), 63-71.

Keller, R. (2005). Analysing Discourse: An Approach from the Sociology of Knowledge. *Forum: Qualitative Social Research*. 6 (3), art. 32.

Klingebiel, S. (1999). Le développement social et le système des Nations Unies. *Revue internationale des sciences sociales*. (162), 675-681.

Lapeyre, F. (2002). Le rêve d'un développement sans conflit. in G. Rist (dir.). *Les mots du pouvoir: sens et non-sens de la rhétorique internationale*. Paris/Genève: Presses universitaires de France/Nouveaux cahiers de l'IUED. (101-118)

Latouche, S. (1991). *La planète des naufragés: essai sur l'après-développement*. Paris: Éd. La Découverte.

Lautier, B. (2002). Pourquoi faut-il aider les pauvres? Une étude critique du discours de la Banque mondiale sur la pauvreté. *Revue Tiers Monde*. 43 (169), 137-165.

Lautier, B. (2001). Sous la morale, la politique : la Banque mondiale et la lutte contre la pauvreté. *Politique africaine*. (82), 169-176.

Laval, C. et L. Weber (coord.) (2002). *Le nouvel ordre éducatif mondial*. Paris: Éd. Nouveaux regards.

- Lehmann, D. (1997). An Opportunity Lost : Escobar's Deconstruction of Development. *The Journal of Development Studies*. 33 (4), 568-578.
- Le Prestre, P. G. (2005). *Protection de l'environnement et relations internationales: les défis de l'écopolitique mondiale*. Paris: Armand Colin.
- Long, N. & A. Long (Eds.) (1992). *Battlefields of Knowledge: The Interlocking of Theory and Practice in Social Research and Development*. London: Routledge.
- Maingueneau, D. (2002). Les rapports des organisations internationales: un discours constituant? in G. Rist (dir.). *Les mots du pouvoir: sens et non-sens de la rhétorique internationale*. Paris/Genève: Presses universitaires de France/Nouveaux cahiers de l'IUED. (119-132)
- Maingueneau, D. (1998). *Analyser les textes de communication*. Paris: Dunod.
- Marchesin, P. (2004). Démocratie et développement. *Revue Tiers Monde*. 45 (179), 487-513.
- Marchesin, P. (2001). *Les nouvelles menaces: les relations Nord-Sud des années 1980 à nos jours*. Paris: Karthala.
- Masujima, K. (2004). « Good Governance » and the Development Assistance Committee. in M. Boas & D. McNeill (Eds.). *Global Institutions and Development : Framing the World?* London : Routledge. (151-163)
- Mawdsley, E. & J. Rigg (2003). The World Development Report II: Continuity and Change in Development Orthodoxies. *Progress in Development Studies*. 3 (4), 271-286.
- Mawdsley, E. & J. Rigg (2002). A Survey of the World Development Reports I: Discursive Strategies. *Progress in Development Studies*. 2 (2), 93-111.
- Maxwell, S. (2001). Innovative and Important, Yes, but also Instrumental and Incomplete: The Treatment of Redistribution in the New "New Poverty Agenda". *Journal of International Development*. 13, 331-341.
- McNeill, D. (2004). Social Capital and the World Bank. in M. Boas & D. McNeill (Eds.). *Global Institutions and Development : Framing the World?* London : Routledge. (108-123)
- Mehta, L. (2001). The World Bank and Its Emerging Knowledge Empire. *Human Organization*. 60 (2), 189-196.
- Mestrum, F. (2002). De l'utilité de la "lutte contre la pauvreté" pour le nouvel ordre mondial. in G. Rist (dir.). *Les mots du pouvoir: sens et non-sens de la rhétorique internationale*. Paris/Genève: Presses universitaires de France/Nouveaux cahiers de l'IUED. (67-82)
- Meunier, J.-P. et D. Peraya (2004). *Introduction aux théories de la communication*. Bruxelles: De Boeck.
- Milliken, J. (1999). The Study of Discourse in International Relations: A Critique of Research and Methods. *European Journal of International Relations*. 5 (2), 225-254.
- Mittelman, J. H. & A. Tambe (2000). Reconceptualizing Global Poverty: Globalization, Marginalization, and Gender. in P. Wapner & L. E. Ruiz (Eds.). *Principled World Politics*. Lanham: Rowman & Littlefield Pub. (166-180)

- Moore, D. B. (1995). Development Discourse as Hegemony: Towards an Ideological History - 1945-1995. in D. B. Moore & G. J. Schmitz (Eds.). *Debating Development Discourse*. New York: St.Martin's Press. (1-53)
- Moore, M. (2001). Empowerment at Last? *Journal of International Development*. 13, 321-329.
- Moser, C. (2001). Insecurity and Social Protection - Has the World Bank Got It Right? *Journal of International Development*. 13, 361-368.
- Mosley, P. (2001). *Attacking Poverty* and the "Post-Washington Consensus". *Journal of International Development*. 13, 307-313.
- Murphy, B. K. (2000). International NGOs and the Challenge of Modernity. *Development in Practice*. 10 (3-4), 330-347.
- Nahavandi, F. (dir.) (2003). *Repenser le développement et la coopération internationale: état des savoirs universitaires*. Paris: Karthala.
- Nations Unies (2000). *Déclaration du millénaire*. New York: Département de l'information des Nations Unies.
- Nederveen Pieterse, J. (2000). After Post-Development. *Third World Quarterly*. 21 (2), 175-191.
- Nelson, P. J. (1995). *The World Bank and Non-Governmental Organizations: The Limits of Apolitical Development*. Houndmills: MacMillan Press.
- Norris, P. (Ed.) (1999). *Critical Citizens : Global Support for Democratic Government*. Oxford : Oxford University Press.
- Nustad, K. G. (2001). Development: The Devil We Know? *Third World Quarterly*. 22 (4), 479-489.
- OCDE (1999). *Pour un monde solidaire: le nouvel agenda social*. Paris: OCDE.
- Panhuys, H. (2004). *La fin de l'occidentalisation du monde? De l'unique au multiple*. Paris: L'Harmattan.
- Parajuli, P. (1991). Power and Knowledge in Development Discourse: New Social Movements and the State in India. *International Social Science Journal*. 43 (127): 173-190.
- Payne, A. (2001). The Global Politics of Development: Towards a New Research Agenda. *Progress in Development Studies*. 1 (1), 5-19.
- Pender, J. (2001). From "Structural Adjustment" to "Comprehensive Development Framework": Conditionality Transformed? *Third World Quarterly*. 22 (3), 397-411.
- Perret, B. (2002). *Indicateurs sociaux: état des lieux et perspectives*. Paris: Conseil de l'Emploi, des Revenus et de la Cohésion sociale.
- Perret, V. (2003). Le discours sur la société civile en relations internationales. Portée et enjeux pour la régulation démocratique de la mondialisation. *Études internationales*. 34 (3), 381-399.
- Perrot, M.-D. (2002). Mondialiser le non sens. in G. Rist (dir.). *Les mots du pouvoir: sens et non-sens de la rhétorique internationale*. Paris/Genève: Presses universitaires de France/Nouveaux cahiers de l'IUED. (43-66)

- Polet, F. (2005-2006). En lutte! État des résistances dans le monde. *Manière de voir* 84 (*Le Monde diplomatique*).
- Porta, D. della & M. Diani (2006). *Social Movements : An Introduction*. Malden : Blackwell Pub.
- Prescott-Allen, R. (2003). *Le bien-être des nations*. Ottawa: CRDI.
- Preston, P. W. (1999). Development Theory: Learning the Lessons and Moving On. *The European Journal of Development Research*. 11 (1), 1-29.
- Putnam, R. D. (Ed.) (2002). *Democracies in Flux : The Evolution of Social Capital in Contemporary Society*. Oxford : Oxford University Press.
- Rahnema, M. & V. Bawtree (Eds) (1997). *The Post-Development Reader*. Halifax: Fernwood Pub.
- Ramel, F. (2001). Les institutions économiques internationales et la sécurité humaine: vers un nouveau régime de sécurité? in J.-F. Rioux (dir.). *La sécurité humaine: une nouvelle conception des relations internationales*. Paris: L'Harmattan. (181-203)
- Rapley, J. (2004). Development Studies and the Post-Development Critique. *Progress in Development Studies*. 4 (4), 350-354.
- Rist, G. (1996). *Le développement: histoire d'une croyance occidentale*. Paris: Presses de la Fondation nationale des sciences politiques.
- Rist, G. (dir.) (2002). *Les mots du pouvoir: sens et non-sens de la rhétorique internationale*. Paris/Genève: Presses universitaires de France/Nouveaux cahiers de l'IUED.
- Rist, G. (2002). Le prix des mots. in G. Rist (dir.). *Les mots du pouvoir: sens et non-sens de la rhétorique internationale*. Paris/Genève: Presses universitaires de France/Nouveaux cahiers de l'IUED. (9-23)
- Rist, G., M. Rahnema et G. Esteva (1992). *Le Nord perdu: repères pour l'après-développement*. Lausanne: Éditions d'en bas.
- Rossi, B. (2004). Revisiting Foucauldian Approaches: Power Dynamics in Development Projects. *The Journal of Development Studies*. 40 (6), 1-29.
- Ruggie, J. G. (1998). *Constructing the World Polity: Essays on International Institutionalization*. London/New York: Routledge.
- Santiso, C. (2001). International Co-operation for Democracy and Good Governance: Moving Towards a Second Generation? *The European Journal of Development Research*. 13 (1): 154-180.
- Sen, A. (2003). L'indice de développement humain. *Revue du MAUSS*. 21, 259-260 (Texte initialement publié dans le rapport annuel du PNUD, édition 1999)
- Sen, A. (2000). *Un nouveau modèle économique: développement, justice, liberté*. Paris: Odile Jacob.
- Senarclens, P. de (2005). *La mondialisation: théories, enjeux et débats*. Paris: Armand Colin.
- Senarclens, P. de (2000). Les nouveaux enjeux de la régulation sociale. in P. de Senarclens (dir.). *Maîtriser la mondialisation: la régulation sociale internationale*. Paris: Presses de Sciences Po. (27-60)

- Senarclens, P. de (1988). *La crise des Nations Unies*. Paris: Presses Universitaires de France.
- Shepherd, A. (2001). Consolidating the Lessons of 50 Years of "Development". *Journal of International Development*. 13, 315-320.
- Sindzingre, A. (2004). The Evolution of the Concept of Poverty in Multilateral Financial Institutions : The Case of the World Bank. in M. Boas & D. McNeill (Eds.). *Global Institutions and Development : Framing the World?* London : Routledge. (164-177)
- Singh, K. (2001). Handing Over the Stick: The Global Spread of Participatory Approaches to Development. in M. Edwards & J. Gaventa (Eds.). *Global Citizen Action*. Boulder: Lynne Rienner Pub. (175-187)
- Smith, S. (2004). Singing Our World into Existence: International Relations Theory and September 11. *International Studies Quarterly*. (48), 499-515.
- St Clair, A. L. (2004). The Role of Ideas in the United Nations Development Programme. in M. Boas & D. McNeill (Eds.). *Global Institutions and Development : Framing the World?* London : Routledge. (178-192)
- Stiglitz, J. (2002). *La grande désillusion*. Paris: Fayard.
- Storey, D., H. Bulloch & J. Overton (2005). The Poverty Consensus: Some Limitations of the "Popular Agenda". *Progress in Development Studies*. 5 (1), 30-44.
- Taylor, L. (1993). The World Bank and the Environment: The World Development Report 1992. *World Development*. 21 (5), 869-881.
- Thérien, J.-P. (2001). Un demi-siècle d'aide au développement. *Lien social et politiques - RIAC*. (45), 89-103.
- Thérien, J.-P. (1999). Beyond the North-South Divide: The Two Tales of World Poverty. *Third World Quarterly*. 20 (4), 723-742.
- Thompson, M. (2004). Discourse, "Development" & the "Digital Divide": ICT & the World Bank. *Review of African Political Economy*. (99), 103-123.
- Thwaites, J. (dir.) (2004). *La mondialisation: documents essentiels*. Québec: Presses de l'Université Laval.
- Timothy, K. (2004). Human Security Discourse at the United Nations. *Peace Review*. 16 (1), 19-24.
- Toolan, M. (dir.) (2002). *Critical Discourse Analysis: Critical Concepts in Linguistics*. London and New York: Routledge. [4 volumes]
- Tremblay, D. (2005). Le principe de la «société active»: comment affecte-t-il les «modèles nationaux» d'État social? in J. L. Boucher et J. Y. Thériault (dir.). *Petites sociétés et minorités nationales: enjeux politiques et perspectives comparées*. Sainte-Foy: Presses de l'Université du Québec. (305-315)
- Unterhalter, E. (1996). States, Households and the Market in World Bank Discourses, 1985-1995: A Feminist Critique. *Discourse*. 17 (3), 389-401.
- Wade, R. H. (2001a). Making the World Development Report 2000: Attacking Poverty. *World Development*. 29 (8), 1435-1441.

Wade, R. (2001b). Showdown at the World Bank. *New Left Review*. 7, 124-137.

Wallerstein, I. (1999). *L'après-libéralisme: essai sur un système-monde à réinventer*. Paris: Éd. de l'aube.

Watkins, K. (2000). Growth with Equity: The Key to Poverty Reduction. *New Economy*. 7 (4), 189-193.

Weber, H. (2004). Reconstituting the "Third World"? Poverty Reduction and Territoriality in the Global Politics of Development. *Third World Quarterly*. 25 (1), 187-206.

Whaites, A. (1998). NGOs, Civil Society and the State: Avoiding Theoretical Extremes in Real World Issues. *Development in Practice*. 8 (3), 343-349.

White, R. R. (2001). Environnement et développement. in A. Kazancigil et D. Makinson, dir. *Les sciences sociales dans le monde*. Paris: UNESCO. (349-359)

Ziai, A. (2004). The Ambivalence of Post-Development: Between Reactionary Populism and Radical Democracy. *Third World Quarterly*. 25 (6), 1045-1060.

APPENDICE

THÈMES GÉNÉRAUX DES RAPPORTS ANNUELS²⁹

	BM	CAD	PNUD
1990	La pauvreté	Démocratie et dév.	Le dév. humain
1991	Le défi du dév.	Dév. participatif et démocratie	Le financement du dév. humain
1992	Le dév. et l'environnement	Dév. participatif et saine gestion publique	Le fonctionnement des marchés
1993	Investir dans la santé	Refonte de l'aide au dév.	La participation populaire
1994	Une infrastructure pour le dév.	Dév. durable et sécurité de l'humanité	La sécurité humaine et le Sommet social
1995	Le monde du travail	L'être humain, élément capital du changement	L'égalité entre les sexes
1996	De l'économie planifiée à l'économie de marché	Partenariat pour le progrès de l'humanité	La croissance
1997	L'État dans un monde en mutation	Nouvelle ère mondiale	L'éradication de la pauvreté
1998	Le Savoir au service du dév.	Le partenariat au service du dév.	Les modes de consommation
1999	Le dév. au seuil du XXI ^e siècle	Financement du dév. et cohérence des politiques	La mondialisation
2000	Combattre la pauvreté	Lutte contre la pauvreté, partenariat et financement	Les droits de l'Homme
2001	...	L'avenir	Les nouvelles technologies
2002	Des institutions pour les marchés	Agir de concert	La démocratie
2003	Dév. durable dans un monde dynamique	Les Objectifs du millénaire pour le dév.	Les Objectifs du Millénaire
2004	Des services pour les pauvres	Les Objectifs du millénaire et la sécurité	La liberté culturelle dans la diversité

²⁹ Dans la plupart des cas, le thème retenu est explicitement identifié par l'OIG. Toutefois, dans certains cas (plus souvent celui du CAD), nous avons identifié le «thème général» à partir de l'analyse du rapport visé. On aura compris que «dév.» est l'abréviation du mot «développement».